Münster.1930 № 4 Jur. Diss.

# Die unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den Gemeinden.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde einer Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster (Westf.)

vorgelegt von

Gerichtsreferendar Alfons Bresser
aus Borken (Westf.)

46 82

Gedruckt bei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)
1930

# Die unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den Gemeinden.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde einer Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster (Westf.)

vorgelegt von

Gerichtsreferendar Alfons Bresser
aus Borken (Westf.)

46 82

Gedruckt bei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1930

Referent: Herr Prof. Dr. Bühler.
Korreferent: Herr Prof. Dr. His.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

# Jnhaltsverzeichnis.


Seite:

**§ 1. Einleitung.** 1

I. Unmittelbare Beziehungen des Reichs zu den Gemeinden. 1

II. Die Arten der Gemeinden. 2

III. Einteilung der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern. 4

**I. Abschnitt. Die reichsrechtlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen der kommunalen Verwaltung und über die Verwaltungsgebiete der kommunalen Körper.** 6

**§ 2. Die Vorschriften des Reichs über die Verfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände.** 6

I. Die Verfassung der kommunalen Körper. 6

II. Die reichsrechtlichen Bestimmungen über die Verfassung der kommunalen Körper: 6

1. Art. 127 R.V.; 6

2. Art. 17 Abs. 2 R.V.; 10

3. Sonstige Vorschriften. 12

III. Allgemeine Würdigung dieser Bestimmungen. 13

IV. Die Bestrebungen zur Bildung einer reichsrechtlich geregelten Organisation der kommunalen Körper. 15

**§ 3. Der unmittelbare Einfluss des Reichs auf die Kommunalbeamten.** 17

I. Ursachen und Fundort der reichsrechtlichen Vorschriften über die Kommunalbeamten. 17

II. Begriff und Arten der Kommunalbeamten. Die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die kommunalen Ehrenämter. 18

III. Die unmittelbaren Vorschriften des Reichs über die Kommunalbeamten, und zwar 21

Seite:

1. hinsichtlich der Zulassung zu den kommunalen Aemtern; 21
2. hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Kommunalbeamten, insbesondere 24
   a. über die Besoldungsrechte der Kommunalbeamten; 29
   b. über die Haftung der kommunalen Körper für Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten. 33

IV. Allgemeine Bedeutung der reichsrechtlichen Bestimmungen über die Zulassung und das Dienstverhältnis der Kommunalbeamten für die kommunalen Körper. 36

V. Weiterer Ausbau der Reichsgesetzgebung auf dem Gebiete des Beamtenrechts mit besonderer Berücksichtigung der Kommunalbeamten. 37

**§ 4. Die reichsrechtliche Regelung der Finanzen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden.** 39

I. Entstehung und Einteilung der reichsrechtlichen Vorschriften über die kommunalen Finanzen. 39

II. Die unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern auf dem Gebiet des öffentlichen Abgabewesens, und zwar 41

1. in seinen Bestimmungen über den Finanzausgleich: 41
   a. die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Körper; 42
   b. die kommunalen Einnahmequellen; 43
   c. die Zulässigkeit kommunaler Abgaben; 44
   d. die Erhebungsweise der kommunalen Abgaben; 48
   e. die Auswahl und die Festsetzung der Höhe der kommunalen Einnahmequellen; 49
   f. die Durchführung der reichsrechtlichen Vorschriften; 52
   g. weiterer Ausbau des Finanzausgleichs; 57

Seite:

2. in seinen Bestimmungen über die gegenseitigen Rechte auf Erhebung öffentlicher Abgaben. 59

III. Die unmittelbaren Vorschriften des Reichs über die gewerblichen Unternehmungen der kommunalen Körper. 63

IV. Die unmittelbaren Vorschriften des Reichs über das kommunale Kredit- und Anleihewesen. 64

V. Die unmittelbaren finanziellen Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern in ihrem Einfluß auf die kommunale Selbstverwaltung. 68

**§ 5. Die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die kommunalen Aufgaben.** 70

I. Entwicklung und Uebersicht der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu dem kommunalen Aufgabenkreis. 70

II. Die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf den kommunalen Aufgabenkreis im allgemeinen, und zwar 72

1. auf die Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände; 72

2. auf die Art der Bearbeitung der kommunalen Aufgaben. 80

III. Einzelne reichsrechtlich geregelte Aufgabengebiete der Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere 85

1. die allgemeine Fürsorge; 87

2. das Siedlungswesen; 89

3. das Wohnungswesen; 90

4. die Sozialversicherung; 91

5. die Jugendpflege; 94

6. die Arbeiterfürsorge. 95

IV. Staatsrechtliche Aufgaben der kommunalen Körper im Reich. 100

Seite:

**II. Abschnitt. Die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse des Reichs über die Gemeinden und Gemeindeverbände.** 102

**§ 6. Die Reichskommunalaufsicht.** 102

I. Vorbemerkung. 102

II. Begriff und Arten der Reichskommunalaufsicht: 102

1. der Begriff der Reichsaufsicht; 102
2. die Arten der Reichsaufsicht, insbesondere die Reichskommunalaufsicht; 105
3. die Arten der Reichskommunalaufsicht; 107
4. die Funktionen der Reichskommunalaufsicht. 108

III. Die einzelnen Kommunalaufsichtsrechte des Reichs, und zwar 109

1. die in der Reichsverfassung enthaltenen Kommunalaufsichtsrechte; 110
2. die vor der Reichsverfassung entstandenen Kommunalaufsichtsrechte; 113
3. die nach der Reichsverfassung entstandenen Kommunalaufsichtsrechte. 115

IV. Allgemeine Würdigung der Kommunalaufsichtsrechte des Reichs. 117

**§ 7. Schluss.** 120

# Literaturverzeichnis.


Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 10. Aufl., Berlin 1929.

Arndt, Adolf: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.

Behrend, Franz: Das Reichsgesetz über Jugendwohlfahrt, München 1925.

Beseler, Georg: System des Deutschen Privatrechts, 1. Bd., 2. Aufl., Berlin 1885.

Bericht und Protokolle des Achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1919.

Boethke, W.: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) vom 27. April 1926, im Handbuch des Steuerrechts, Köln 1926.

Boethke, W.: Gesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und der Gemeinden vom 10. August 1925, im Handbuch des Steuerrechts, Köln 1926.

Bornhak, Conrad: Preußisches Staatsrecht, 2. Bd., Freiburg 1889.

Brand, A.: Das Beamtenrecht, 3. Aufl., Berlin 1928.

Bredt, Joh. Viktor: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

Bühler, Ottmar: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der Deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914.

Bühler, Ottmar: Lehrbuch des Steuerrechts, 1. Bd., Berlin 1927.

Bühler, Ottmar: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl., Leipzig und Berlin 1927.

Cohn, Rudolf: Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1921.

Drewes, Paul und Sandré, Emil: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, 2. Aufl., Leipzig 1928.

Fichtl, Franz: Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, 2. Aufl., München 1926.

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart 1923.

Fischer u. a.: Kommentar zu dem Gesetz vom 16. Juli 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Stuttgart 1928.

Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928.
Freytagh-Loringhoven, Axel, Freiherr v.: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.
Friedeberg, E. und Polligkeit, W.: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, Berlin 1923.
Fülster, Hans: Deutsches Reichsstaatsrecht mit Einschluß der allgemeinen Staatslehre, Berlin 1913.
Giese, F.: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Taschenausgabe, 7. Aufl., Berlin 1926.
Gierke, Otto: Das Deutsche Genossenschaftsrecht, 1. Bd., Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Berlin 1868.
Gluth, Oskar: Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, Wien 1887.
Gneist, Rudolf: Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung oder des Selfgovernment, 2. Bd., 2. Aufl., Berlin 1863.
Gneist, Rudolf: Die Preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des Deutschen Verfassungsstaates, Berlin 1870.
Gneist, Rudolf: Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, 3. Aufl., Berlin 1871.
Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht, 1. Bd., Leipzig 1892.
Hanow, Hugo: Reichsversicherungsordnung, 1. Bd., 3. Aufl., Berlin 1913.
Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1. Bd., Berlin 1922, 2. Bd., Berlin 1923.
Hatschek, Julius: Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, herausgegeben von Paul Kurtzig, 5.—6. Aufl., Leipzig 1927.
Heilfron, Ed.: Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen Deutschen Volksstaates, 5. und 7. Bd., Berlin 1919.
Helfritz, Hans: Grundriß des Preußischen Kommunalrechts, 2. Aufl., Berlin 1927.
Hertel, Franz: Mieterschutz und Wohnungszwangswirtschaft, 2. Bd., 3. Aufl., Oppeln 1926.
Hue de Grais, Graf v.: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 23. Aufl., herausgegeben von Graf Hue de Grais, Hans Peters und Bernhard Hoche, Berlin 1926.
Jaeger, Heinz, Neuenburger, Otto und Adam, Robert: Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Stuttgart 1928.
Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, herausgegeben von Walter Jellinek, 4. Aufl., Berlin 1922.

Kiefer, Hermann: Das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten, Breslau 1909.
Kinne, Hugo: Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen, Berlin 1908.
Koch, F. W.: Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 27. April 1926, München 1926.
Kormann, Karl: Grundzüge eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts, Aufsatz in den Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Jahrg. 1911, München und Berlin 1911.
Krüger, Hans: Reichsheimstättengesetz, 2. Aufl., Berlin 1927.
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., 5. Aufl., Tübingen 1911.
Lippmann, Karl: Die Reichsversicherungsordnung, Berlin 1925.
Loening, Edgar: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes, Leipzig 1884.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 1. und 2. Bd., 3. Aufl., München und Leipzig 1924.
Markull, Wilh.: Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) in der Fassung vom 23. Juni 1923, Berlin 1923.
Meyer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Gerhard Anschütz, 7. Aufl., München und Leipzig 1919.
Meissner, Otto: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921.
Mussfeld, R.: Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin 1928.
Neuwiem, Erhard: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen, Liegnitz 1919.
Pape, Ernst und Kappe, F.: Finanzausgleich, Berlin und Wien 1927.
Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
Poetzsch-Heffter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl., Berlin 1928.
Ponfick, H. und Wenzel, Fr.: Das Reichssiedlungsgesetz, 2. Aufl., Berlin 1922.
Preuss, Hugo: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889.
Röttinger, Karl: Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) in der Fassung des Abänderungsgesetzes vom 23. Juni 1923, 2. Aufl., Stuttgart 1923.
Rosin, Heinrich: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Aufsatz in den Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Jahrg. 1883.

Sarwey, O., von: Allgemeines Verwaltungsrecht, Freiburg 1887.
Schoen, Paul: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
Schulze, Hermann: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd., Leipzig 1881.
Stern, Carl: Das Wohnungsmangelgesetz, 2. Aufl., Berlin 1927.
Stier-Somlo, Fritz: Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, München 1928.
Surén, Friedr. Karl: Preußischer Finanzausgleich, Berlin 1927.
Triepel, Heinr.: Die Reichsaufsicht, Berlin 1917.
Walz, E.: Gemeinde, im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts von Karl Freiherr v. Stengel und Max Fleischmann, 2. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1913.
Wegner, Arthur: Jugendrecht, Leipzig 1929.
Weigert, Oskar u. a.: Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin 1927.
Weyl, Richard: Das deutsche Jugendrecht, Leipzig 1927.
Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.
Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., 2. Aufl., Berlin 1895.

Die nur zu einzelnen Fragen benutzten Schriften und die Entscheidungen der höchsten Gerichte sind in den Anmerkungen angeführt.

## § 1. Einleitung.

I. Die Verhältnisse der Gemeinden sind Gegenstand staatlicher Anordnungen. Der Staat, der die verschiedensten Lebensverhältnisse regelt, hat auch Wesen und Wirken der Gemeinden in seinen Rechtssätzen behandelt. Ueberall da, wo der Staat sich mit den Gemeinden beschäftigt, sind Beziehungen des Staates zu den Gemeinden entstanden.

Infolge des bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Reichs hat man es mit zweierlei Arten staatlicher Gebilde, dem Reiche und den Ländern, zu tun.

Die Entwicklung im Aufbau des Bundesstaats hat es nun mit sich gebracht, daß das Reich die Regelung der kommunalen Verhältnisse in erster Linie den einzelnen Ländern überläßt. Es beschränkt sich, wie aus den Bestimmungen der Art. 6 bis 12, 14 und 15 R.V. zu entnehmen ist, grundsätzlich auch heute noch darauf, nur mit den Ländern selbst Beziehungen anzuknüpfen, nicht aber mit den ihnen eingeordneten Gemeinden.

Jedoch hat das Reich diese Regel nicht immer beachtet. Ja, man wird erkennen, daß es seit seiner Entstehung in allmählich ansteigendem Maße auf die Gemeinden unmittelbar eingewirkt hat. Schon in der Vorkriegszeit hat sich das Reich manche unmittelbaren Beziehungen zu den Gemeinden geschaffen. Durch die Not des Krieges sind solche direkte Fäden zwischen Reich und Gemeinden häufiger und fester angeknüpft worden, vor allem deswegen, weil die Gemeinden damals in erster Linie versuchen mußten, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu überwinden. Die Nachkriegsgesetzgebung hat dann diese unmittelbaren Beziehungen noch besonders stark vermehrt. Gelegentliche Rückschläge vermochten dieses unmittelbare Verhältnis zwischen Reich und Gemeinden nur unwesentlich zu beeinträchtigen.

Allerdings ist bei der Betrachtung aller unmittelbaren Beziehungen zwischen Reich und Gemeinden zu berücksichtigen, daß diese immer noch die Ausnahmen gegenüber dem Grundsatz bilden, daß das Reich nur mit den Ländern in unmittelbare Beziehungen tritt. Hieraus erklärt sich auch, daß das Reich seine unmittelbaren Beziehungen zu den Gemeinden ziemlich systemlos angeknüpft hat.

Die vorliegende Arbeit befaßt sich damit, die unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den Gemeinden aufzuzählen, die Gründe für diese zu untersuchen und auf Nachteile und verbesserungsbedürftige Bestimmungen hinzuweisen.

II. Bevor jedoch mit der Betrachtung der einzelnen Beziehungen selbst begonnen werden kann, ist es notwendig, kurz festzustellen, welche Gebilde in den verschiedenen Ländern als Gemeinden anzusehen sind.

Die Gemeinde ist eine öffentlich-rechtliche, vom Staat mit Herrschaftsgewalt versehene[1]) Körperschaft, welche in einem bestimmten Gebiete alle öffentlichen

---

[1]) So zutreffend die herrschende Meinung; vergl. Laband, 1. Bd, S. 66 und 105; Fülster, S. 27; Meyer-Anschütz, S. 7f. und 35f.; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 430 und 644; Schoen, S. 14; Fleiner, S. 104; von Blume, Kommunalpolitik, im Handbuch der Politik, 1. Bd., 3. Aufl, Berlin und Leipzig 1920, S. 287; Walz, S. 39; Kormann, S. 858; Helfritz, S. 10ff.; Giese, S. 333f.; Peters, S. 56; dieser Ansicht nahe stehen noch Keil, Die Grundsätze des öffentlichen Rechts und der Preußische „Entwurf einer Landgemeinde-Ordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie", Archiv für öffentliches Recht, 6. Bd., S. 360; Finger, S. 1f.; Neuwiem, S. 4f.; Rosenberg, Ueber den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband, Archiv für öffentliches Recht, 14. Bd., S. 363ff.; Hatschek, Staatsrecht, 1. Bd., S. 4; im Gegensatz zu der herrschenden Meinung finden andere Unterschiede zwischen Staat und Gemeinde Gierke, Labands Staatsrecht und die Deutsche Rechtswissenschaft, Schmollers Jahrbuch, N.F., 7. Jahrg., S. 1166ff.; Rosin, S. 291; Stoeber, Die parlamentarische Immunität des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen, Archiv für öffentliches Recht, 1. Bd., S. 638; Haenel, S. 113; Preuss, S. 406.

Aufgaben zu erledigen hat, soweit sie nicht von anderer Seite selbst besorgt werden.[2] [3]

Man unterscheidet bei den Gemeinden die Einzelgemeinden oder Ortsgemeinden, zumeist Gemeinden schlechthin genannt, von den Gemeindeverbindungen oder Gemeindeverbänden. Letztere bezeichnet man auch als weitere Gemeinde- oder Kommunalverbände oder als solche höherer Ordnung und im Gegensatz dazu die Einzelgemeinden bisweilen als Gemeinde- oder Kommunalverbände engerer Art oder niederer Ordnung.[4]

Jedes Land hat nun verschiedene Arten von Ortsgemeinden und Gemeinden höherer Ordnung. In Preußen sind als erwähnenswerte Gemeindearten vornehmlich die Provinzen, die Kreise und die Stadt- und Landgemeinden zu nennen. In Rheinland und Westfalen bestehen außerdem die sogenannten Samtgemeinden in Gestalt der rheinischen Landbürgermeistereien und der westfälischen Aemter als Zwischenstufe zwischen den Landgemeinden und den Kreisen. In Hessen-Nassau sind als eine besondere Gemeindeart noch die Landeskommunalverbände Cassel und Wiesbaden zu nennen, die mit den staatlichen Regierungsbezirken zusammenfallen und sich zwischen den Kreisen einerseits und der Provinz andererseits einschieben. Bayern kennt als Gemeinden die Kreise,

---

[2]) So Beseler, 1. Bd., S. 272; Walz, S. 39; Meyer-Anschütz, S. 420; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 67; Fleiner, S. 109; Peters, S. 55 f.; ferner die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts 2. Bd., S. 190; 3. Bd., S. 125; 12. Bd., S. 158; 19. Bd., S. 176; a. A. sind z. B. Helfritz, S. 7 f.; Schoen, S. 8; vergl. hierzu auch Bühler, Kritik von Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Archiv des öffentlichen Rechts, 50. Bd., S. 468.

[3]) Einzelne finden noch mehr Begriffselemente; so will Kinne, S. 18, es für begriffswesentlich ansehen, daß die Gemeinde zum Teil staatliche Verwaltungsgeschäfte, zum Teil andere Aufgaben erledige, welche vorwiegend in ihrem eigenen Interesse lägen; Peters, S. 54, hält es für wesentlich, die Eigenschaft der Selbstverwaltung im Begriff der Gemeinde zu erwähnen.

[4]) Vergl. z. B. Graf Hue de Grais, S. 114, insbes. Anm. 2; Schoen, S. 15, insbes. Anm. 4.

die Distriktsgemeinden, die Städte und die Landgemeinden. In Sachsen sind die Bezirksverbände, Städte und Landgemeinden zu nennen. In Württemberg gibt es die Amtskörperschaften, Städte und Landgemeinden. Baden unterscheidet Kreisverbände, Bezirksverbände, Stadt- und Landgemeinden. Hessen hat Provinzen, Kreise, Städte und Landgemeinden. Die kleineren Länder haben neben den Ortsgemeinden im allgemeinen nur noch die Kreise als Gemeinden höherer Ordnung.

Zu allen diesen Arten der Gemeinden hat das Reich unmittelbare Beziehungen angeknüpft.

Im folgenden sind nun die Ortsgemeinden als Gemeinden schlechthin bezeichnet, wie es im gewöhnlichen Sprachgebrauch üblich ist. Des weiteren sind die Gemeindeverbände zur Unterscheidung von Ortsgemeinden als solche besonders gekennzeichnet. Beide Arten der Gemeinden sind als kommunale Körper zusammengefaßt.

III. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind ihrer Bestimmung nach Verwaltungskörper; sie sind für die Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben da. Das Reich beschäftigt sich daher in seinen Bestimmungen mit ihnen in ihrer Eigenschaft als Verwaltungskörper. Nur ausnahmsweise hat das Reich den Gemeinden auch Aufgaben staatsrechtlicher Natur anvertraut, die jedoch gegenüber der kommunalen Verwaltungstätigkeit von ganz untergeordneter Bedeutung sind.[5]) Für die Gemeinden und Gemeindeverbände als Verwaltungskörper hat das Reich nun einmal Bestimmungen darüber getroffen, wie sie sich für ihre Verwaltungstätigkeit einzurichten und dabei zu verhalten haben. Weiterhin hat das Reich eine Reihe anderer Regeln aufgestellt, damit die kommunalen Körper eine ihm genehme Verwaltungstätigkeit ausüben.

Demgemäß sollen in einem ersten Abschnitt die reichsrechtlichen Bestimmungen erörtert werden, in welchen das Reich Vorschriften darüber gibt, wie die kommu-

[5]) Sie sind am Ende des § 5 und im § 7 behandelt.

nalen Körper ihre Verwaltungstätigkeit zu entfalten haben. Dabei sollen zunächst die Bestimmungen über die Voraussetzungen der kommunalen Verwaltung behandelt werden; danach sind die Vorschriften erörtert, welche das Reich auf den verschiedenen Aufgabengebieten der kommunalen Körper für diese geschaffen hat. Hinsichtlich der Bestimmungen, welche sich mit den Verwaltungsvoraussetzungen für die Gemeinden befassen, ist nochmals eine Dreiteilung erforderlich. Zuerst soll der unmittelbare Einfluß des Reichs auf die Verfassung der Gemeinden dargestellt werden; dann die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die Gemeindebeamten; und ferner soll die Regelung der Gemeindefinanzen erörtert werden, soweit sie vom Reich unmittelbar getroffen ist.

In dem zweiten Abschnitt wird sich dann eine Untersuchung über die Reichskommunalaufsicht anschließen, welche die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse des Reichs über die Gemeinden zum Gegenstand hat, damit diese eine dem Willen des Reichs entsprechende Tätigkeit ausüben.

# 1. Abschnitt.

## Die reichsrechtlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen der kommunalen Verwaltung und über die Verwaltungsgebiete der kommunalen Körper.

### § 2. Die Vorschriften des Reichs über die Verfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände.

I. Erste Grundlage jeder Betätigung für die Gemeinden und Gemeindeverbände bildet ihre Verfassung. Darunter sind die Regeln zusammengefaßt, welche die Organisation und die Organe der kommunalen Körper als solche zum Gegenstand haben.

II. Das Reich hat die Verfassung der kommunalen Körper nur in einigen wenigen Vorschriften berührt, die teils in der neuen Reichsverfassung, teils in einigen älteren Reichsgesetzen enthalten sind.

1. Zunächst ist der Art. 127 R.V. zu nennen, in welchem das Reich den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze zusichert.

Um den Inhalt des Artikels zu erkennen, ist es zunächst notwendig, zu wissen, was hier die Reichsverfassung unter Selbstverwaltung versteht. Man unterscheidet in der Literatur zwei verschiedene Begriffe der Selbstverwaltung, den politischen und den juristischen Begriff. Unter Selbstverwaltung im politischen Sinne werden heute zumeist die Mittel zusammengefaßt, welche geeignet sind, der unmittelbaren staatlichen Verwaltung Schranken zu setzen.[6]) Außer diesem politischen Begriff kennen die

[6]) Vergl. Näheres bei Gneist, Die Preußische Kreisordnung, S. 5 ff. und 212 ff.; Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverwaltung, 2. Bd., S. 1211; Self-

meisten Schriftsteller den juristischen Begriff der Selbstverwaltung, welche auch als Selbstverwaltung im Rechtssinne oder im staatswissenschaftlichen Sinne gekennzeichnet wird. Selbstverwaltung im juristischen Sinne ist nach herrschender Ansicht die selbständige Erledigung öffentlicher Aufgaben, die weder in das Gebiet der Rechtssetzung noch der Rechtsprechung fallen, und zwar durch Individuen, welche dem Reich oder den Ländern untergeordnet sind.[7]) Die Reichsverfassung sagt im Art. 127 nicht, welchen Sinn sie dem Ausdruck „Selbstverwaltung" beilegt. Man wird deshalb versuchen müssen, mit Hilfe allgemeiner Erwägungen zum Ziele zu gelangen. Zunächst kann es wohl als ausgeschlossen angesehen werden, daß die Reichsverfassung hier den politischen Be-

---

government, S. 69; Laband, Staatsrecht, 1. Bd., S. 102 f., insbes. Anm. 4; Loening, S. 36 f.; Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 2. Bd, S. 107 ff.; Meyer-Anschütz, S. 385 ff.; Rosin, S. 308 und 312 ff.; von Sarwey, S. 100 ff.; Neukamp, Der Begriff der „Selbstverwaltung" im Rechtssinne, Archiv für öffentliches Recht, 4. Bd., S. 551; Graf Hue de Grais, S. 83, insbes. Anm. 3; Arndt, S. 210 f.; Otto Mayer, Verwaltungsrecht, 2. Bd., S. 357 f., insbes. Anm. 11; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 631 f.; vergl. auch Bühler, Kritik von Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Archiv des öffentlichen Rechts, 50. Bd., S. 467.

[7]) Dieser Ansicht sind Laband, Staatsrecht, 1. Bd., S. 103 f., Anm. 4, und Giese, S. 334, Anm. 2 und 3; ebenso Meyer-Anschütz, S. 385 ff. und Peters, S. 20 und 36, jedoch mit der Einschränkung, daß nur juristische Personen Träger der Selbstverwaltung seien; Rosin, S. 308 ff.; Zorn, Staatsrecht, 1. Bd., S. 109 f.; Graf Hue de Grais, S. 114 und Anm. 1, Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 638 ff., Schoen, S. 6 ff. und Fleiner, S. 96 ff. zählen ebenfalls zu der herrschenden Meinung, nennen aber als Träger der Selbstverwaltung nur die korporativen Verbände; außer diesen kennen noch den juristischen Begriff der Selbstverwaltung, sind aber in wesentlichen Punkten anderer Ansicht Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 65, nach welchem Selbstverwaltung die Heranziehung von Kommunalverbänden für Staatszwecke bedeutet; Haenel, S. 136 f., der unter dem Begriff der Selbstverwaltung sowohl den eigenen wie den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden zusammenfaßt; ferner Gierke, S. 743 f., Schulze, Staatsrecht, 1. Bd., S. 409 und Preuss, S. 223 ff., die unter Selbstverwaltung

griff der Selbstverwaltung meint.[8]) Dieser ist in neuerer Zeit in der Gesetzgebung nicht mehr aufgetreten; lediglich in der Theorie wird er als überkommener Begriff weiter fortgeführt. Wird danach anzunehmen sein, daß die Reichsverfassung nur den juristischen Begriff der Selbstverwaltung im Auge haben kann, so fragt sich weiter, in welchem Sinne sie diesen verstehen will. Auch hier wird man nicht fehlgehen, wenn man annimmt, daß die Reichsverfassung unter Selbstverwaltung gemäß der oben wiedergegebenen Definition Verwaltung unter eigener Verantwortung versteht. Diese Begriffsbestimmung entspricht am ehesten dem natürlichen Wortsinn; sie wird dem heutigen tatsächlichen Verhältnis der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Körper zum Staate am meisten gerecht; sie ist neuerdings auch von der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 in Art. 72 angenommen worden; sie wird endlich in der Theorie von der herrschenden Meinung vertreten. Die Reichsverfassung spricht danach also den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Art. 127 innerhalb der Schranken des Gesetzes das Recht auf selbständige Erledigung aller der öffentlichen Aufgaben zu, welche nicht im Bereich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung liegen.

Sie garantiert hierdurch den kommunalen Körpern einmal ihre Existenz, da diese Voraussetzung für die Selbstverwaltung ist. Sie schützt damit gleichzeitig alle

---

die Erledigung ursprünglich eigener Angelegenheiten durch die Gemeinden verstehen; diesen letztgenannten steht nahe Helfritz, S. 1 ff.; ebenso Gluth, S. 98 und 102 ff., der aber noch als weiteres Wesensmerkmal der Selbstverwaltung hervorheben will, daß es sich bei ihr um eine Tätigkeit handele, die auf allgemeine politische Gemeinschaftszwecke gerichtet sei. Bernatzik, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörde insbesondere, Archiv für öffentliches Recht, 5. Bd., S. 303, versteht unter Selbstverwaltung auch die Selbstrechtsetzung und die Selbstrechtsprechung, eine Ansicht, die im übrigen auch von den bereits genannten Schriftstellern Haenel und Preuss vertreten wird.

[8]) Vergl. Giese, S. 334.

Handlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände, welche zur Erhaltung ihrer Existenz unbedingt erforderlich sind.[9]) Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Reichsverfassung nicht etwa die Existenz jeder einzelnen Gemeinde garantieren will; nur das Dasein aller kommunalen Körper in ihrer Gesamtheit wird hier sichergestellt. Die Auflösung einer Gemeinde, ihre Verbindung mit einer anderen und ähnliche Akte der Staatsgewalt sollen durch diese Bestimmung nicht verhindert werden. Eine solche Auslegung würde die Bedeutung dieses Artikels überschätzen. Der Gesetzgeber dachte nicht daran, hier einen derartig speziellen Eingriff in die Staatsgewalt der Länder vorzunehmen.[10])

Weiterhin sichert die Reichsverfassung den kommunalen Körpern in dieser Bestimmung ein Minimum an Selbstverwaltungsangelegenheiten zu, da sich sonst eine Selbstverwaltung nicht würde betätigen können. Aber auch hier ist dieser Schutz von der Reichsverfassung aus dem genannten Grunde nicht jeder einzelnen Gemeinde gegeben, sondern nur allen kommunalen Körpern in ihrer Gesamtheit.

Damit ist jedoch die Bedeutung dieses Artikels noch nicht erschöpft. Den kommunalen Körpern wird hier nicht nur ihre Existenz und ein Minimum von Selbstverwaltungsaufgaben geschützt; es wird ihnen auch ein Recht auf Selbstverwaltung, also ein Recht auf ihr Dasein, ein Recht auf Vornahme solcher Handlungen, die zu ihrer Existenz erforderlich sind, und ein Recht auf Selbstverwaltungsaufgaben zugesichert. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben einen Anspruch auf Selbstverwaltung, auf den sie sich gegenüber Eingriffen, etwa des Reichs oder der Länder, berufen können. Man kann demnach von einem subjektiven öffentlichen Recht der kommunalen Körper auf Selbstverwaltung sprechen.

---

[9]) Vergl. Peters, S. 42.

[10]) Vergl. Peters, S. 42; ferner den Beschluß des Staatsgerichtshofes vom 12. Januar 1922, Deutsche Juristenzeitung, 27. Jahrg., S. 427 f.; a. A. ist Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 90.

Der Art. 127 R.V. hebt noch besonders hervor, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung nur innerhalb der Schranken der Gesetze hätten. Zutreffend bemerkt Peters,[11]) daß die Worte „innerhalb der Schranken der Gesetze" als schon im Begriff der Selbstverwaltung enthalten, an sich überflüssig seien.

Unrichtig ist es aber, wenn Giese[12]) den Art. 127 R.V. wegen dieser Beschränkung als ziemlich wertlos für die Gemeinden und Gemeindeverbände hinstellt. Bredt[13]) will gar nur die einzige Bedeutung des Artikels in diesem Vorbehalt sehen. Es ist gezeigt, daß der Art. 127 R.V. den Gemeinden und Gemeindeverbänden immerhin ihre Existenz und ein Minimum an Selbstverwaltungsaufgaben zusichert. Anders als die genannten Schriftsteller beurteilen auch v. Preger und Wittmayer[14]) die Bedeutung dieser Bestimmung; beide betonen, daß Art. 127 R.V. weit in das einzelstaatliche Recht eingreife, weil er für die den Ländern eingeordneten kommunalen Körper von nicht zu unterschätzender Bedeutung sei.

2. Außer dem Art. 127 enthält die Reichsverfassung eine zweite Bestimmung im Art. 17 Abs. 2, welche unmittelbar in die Verfassung der Gemeinden eingreift. Hiernach sollen die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung eines Landes auch für die Gemeindewahlen gelten. Diese Grundsätze sind im ersten Absatz des gleichen Artikels näher dargelegt; es ergibt sich daraus, daß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen ist. Nur die eine Ausnahme ist im Art. 17 Abs.

---

[11]) Vergl. Peters, S. 42.
[12]) Vergl. Giese, S. 334.
[13]) Vergl. Bredt, S. 273f.
[14]) Vergl. Bericht und Protokolle, S. 381; Wittmayer, S. 169, insbes. Anm. 34.

2 S. 2 R.V. ausdrücklich zugelassen, daß die Länder die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahr abhängig machen können.

Diese Grundsätze gelten aber nicht etwa für alle Gemeindeorgane. Nur von der Wahl der Gemeindevertretungen ist hier die Rede. Das geht einmal daraus hervor, daß die Wahlen für die Volksvertretung der Länder als Vorbild für die Gemeindewahlen genannt sind; die Verfassung will in die Gemeindeorganisation nicht weiter eingreifen als in die Verfassung der Länder. Dazu ist auch in den Vorberatungen für die Reichsverfassung mehrfach davon die Rede gewesen, daß hier die Wahlen zu den Gemeindevertretungen gemeint seien, ohne daß von anderer Seite hiergegen ein Widerspruch erfolgte.[15]) Hätte die Reichsverfassung jene Wahlgrundsätze auch auf alle anderen Gemeindeorgane ausdehnen wollen, so wäre für eine solch umwälzende Neuerung ein besonderer Hinweis notwendig gewesen.[16])

Weiter ist zu beachten, daß die Verfassung nur Grundsätze für das aktive Wahlrecht bei den Gemeindevertretungen aufstellen will.[17])

Und ferner erfaßt diese Bestimmung nur die Ortsgemeinden, also die Stadt- und Landgemeinden, nicht die Gemeinden höherer Ordnung. Im Ausschuß und in der Nationalversammlung sind Anträge, welche die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch auf die Wahlen in den weiteren Selbstverwaltungskörpern ausgedehnt wissen wollten, ausdrücklich abgelehnt worden.[18]) Auch die Schriftsteller sprechen sich einhellig für die hier vertretene Ansicht aus.[19])

---

[15]) Vergl. Bericht und Protokolle, S. 113 und 437.

[16]) Ebenso Giese, S. 93; Anschütz, S. 130f.; Peters, S. 111; Poetzsch-Heffter, S. 144.

[17]) Vergl. Giese, S. 93.

[18]) Vergl. Bericht und Protokolle, S. 111ff. und 437ff.; Heilfron, Nationalversammlung, 5. Bd., S. 3082.

[19]) Vergl. z. B. Anschütz, S. 130; Giese, S. 93; Bühler, Reichsverfassung, S. 49; Poetzsch-Heffter, S. 144; Peters, S. 111; Meissner, S. 35.

3. Außer den genannten Bestimmungen in der Reichsverfassung hat das Reich und vorher schon der Norddeutsche Bund noch eine Reihe von Gesetzen erlassen, die ebenfalls unmittelbar in die Verfassung der Gemeinden eingreifen. Diese Gesetze, deren Ursprung bis in die Mitte des vorigen Jahrhunderts zurückgeht, haben allesamt den Zweck gemeinsam, dem Grundsatz der sog. Einwohnergemeinde gegenüber der sog. Bürgergemeinde Geltung zu verschaffen. Bis zu jener Zeit hatten vielfach nur solche Personen die vollen Rechte innerhalb der Gemeinde, welche ihr durch Geburt oder Heirat oder Verleihung des Bürgerrechts angehörten. Dieses Heimatrecht, von dem noch bis auf den heutigen Tag so z. B. in dem oben erwähnten Art. 17 Abs. 2 S. 2 R.V. Spuren übriggeblieben sind, hat nun die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Reichs im wesentlichen abgebaut. Alle diese Gesetze richten sich lediglich an die Ortsgemeinden, nicht auch an die Gemeindeverbände, da überhaupt nur die ersten früher dem Grundsatz der Bürgergemeinde huldigten.

Zunächst gab das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 allen Bundesangehörigen das Recht, sich innerhalb des Bundesgebietes an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen. Danach entstand das Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868, welches alle kommunalen Bestimmungen aufhob, die zur Eingehung einer Ehe oder zu der damit verbundenen Gründung eines Haushalts den Besitz oder den Erwerb einer Gemeindeangehörigkeit oder des Einwohnerrechts oder die Genehmigung der Gemeinde erforderten. Kurz darauf erging die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, welche bestimmt, daß von dem Besitze des Bürgerrechts die Zulassung zum Gewerbebetriebe in keiner Gemeinde und bei keinem Gewerbe abhängig sei. Endlich ist in diesem Zusammenhang noch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 zu erwähnen, welches auch im Armenwesen den Grundsatz

der Einwohnergemeinde zur Geltung brachte. Mit Ausnahme der Bestimmungen des Unterstützungswohnsitzgesetzes sind alle die andern reichsrechtlichen Anordnungen noch in Kraft. Das zuletztgenannte Gesetz wurde von der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 abgelöst, worin aber der Grundsatz der Einwohnergemeinde auch im Armenwesen aufrecht erhalten ist.[20]) Erwähnt sei, daß die Reichsverfassung im Art. 111 die Freizügigkeit und die Gewerbefreiheit im ganzen Reiche sogar zu Grundrechten gestempelt hat.

III. Damit sind die heute bestehenden unmittelbaren Vorschriften des Reichs über die Verfassung der kommunalen Körper aufgezählt.

Wenn das Reich bisher nur in einigen wenigen Vorschriften unmittelbare Bestimmungen über die Verfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände getroffen hat, so liegt das daran, daß die Länder die Organisation ihrer kommunalen Körper bereits im Wesentlichen geschaffen hatten, als sie sich zum Deutschen Reich zusammenschlossen. Die Reichsgewalt konnte sich daher hier weniger leicht ausdehnen, als auf anderen Gebieten, die noch nicht von den Ländern in ihren Rechtskreis einbezogen waren. Jede Aenderung der einmal geschaffenen kommunalen Organisation wäre in allen Ländern, ganz abgesehen von etwaigen Nachteilen einer Umstellung im Behördenapparat, auf den Widerstand eines großen Teils der Bevölkerung gestoßen, der nicht gern auf die altgewohnten Einrichtungen zu Gunsten irgendwelcher Vereinheitlichungsmaßnahmen des Reichs Verzicht geleistet hätte. Zudem bedingt die Zusammensetzung des Reichs aus Ländern verschiedenster Größe und Bevölkerungsdichte notwendig auch eine verschiedenartige Gestaltung der kommunalen Körper in den einzelnen Ländern, um eine zweckmäßige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu ermöglichen.

Aus denselben Gründen sind die bisherigen Bestimmungen des Reichs über die Verfassung der Gemeinden

[20]) Vergl. Fleiner, S. 110 f., insbes. Anm. 36.

und Gemeindeverbände allesamt ziemlich allgemeiner Natur. Sie bringen gewisse Grundsätze für die Gestaltung der Organisation der kommunalen Körper zum Ausdruck, ohne zunächst etwa bestimmte kommunale Einrichtungen oder Organe zu schaffen. Art. 127 R.V. schützt die kommunale Selbstverwaltung; Art. 17 Abs. 2 R.V. will das Prinzip der Demokratie innerhalb des Gemeindeorganismus sichern; und die oben zuletztgenannten gesetzlichen Bestimmungen haben die Durchsetzung des Grundsatzes der Einwohnergemeinde zum Gegenstande.

Wenn überhaupt das Reich schon diese unmittelbaren Grundsätze über die Verfassung der Gemeinden und Gemeindeverbände hat aufstellen können, so liegt das vornehmlich daran, daß sie bereits vorher in vielen oder doch in einzelnen Ländern durch diese selbst in ihrem Gebiete in gleichartiger oder ähnlicher Weise eingeführt waren. Das gilt vorzüglich von dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, der vorher schon in allen Ländern galt. Aber auch den beiden anderen Prinzipien gingen in manchen Ländern ähnliche Vorschriften voraus; so war das demokratische Prinzip bei der Wahl der Gemeindevertretungen in den süddeutschen Ländern bereits vor der Reichsverfassung eingeführt; und der Grundsatz der Einwohnergemeinde hatte beispielsweise schon in der Preußischen Gesetzgebung Fuß gefaßt, noch bevor die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Reichs sich damit beschäftigte.

Brachte aber auch das Reich mit diesen Bestimmungen einem Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände nichts Neues, so sind sie doch auch für diese nicht unwichtig. Die Bedeutung der genannten reichsrechtlichen Vorschriften liegt allerdings, soweit sie in der Organisation mancher Gemeinden oder Gemeindeverbände schon früher zum Ausdruck gelangt waren, für diese nur darin, daß sie nunmehr auch gegen einen etwa entgegenstehenden Willen der früher hier allein maßgebenden Landesgewalt von Reichs wegen zur Anwendung kommen müssen.

IV. Zum Schluß mögen noch die Bestrebungen Erwähnung finden, welche darauf ausgehen, eine allgemeine reichsrechtliche Grundlage für die Organisation einzelner Arten der kommunalen Körper zu schaffen.

Im Jahre 1924 stellte der Deutsche Städtetag den Entwurf einer Reichsstädteordnung zur Erörterung.[21])

Constantin[22]) hat dann weiter auch eine Reichskreisordnung empfohlen, die er mit der Reichsstädteordnung zu einer Reichsgemeindeordnung zusammenlegen will.

Es ist nicht zu verkennen, daß solche Gesetze, wenn sie in weitgehendem Maße die Verfassung der kommunalen Körper einheitlich gestalteten, viel zur Vereinfachung der Verwaltung beitragen würden. Auch würde die Rechtssicherheit durch sie gestärkt. Sie würden außerdem einen wirksamen Schutz gegen Uebergriffe der Länder in kommunale Angelegenheiten bilden, und so dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht eine kräftige Stütze sein.

Jedoch dürften die Voraussetzungen für eine zweckmäßige Verwirklichung des Gedankens einer Reichsstädteordnung oder Reichsgemeindeordnung vorerst nicht gegeben sein. Der Widerstand mancher Länder gegen weitere Eingriffe des Reichs in ihrem Tätigkeitsbereich und die Eigenbrödelei mancher Landstriche würden höchstens ein lockeres Rahmengesetz zulassen, das im wesentlichen nur die allen Ländern gemeinsamen Vorschriften über die Gemeindeverfassung zusammenfaßte. Eine reichhaltige Menge von Ausnahmen und eine entsprechend verwickelte Zuständigkeitsregelung würden die Unübersichtlichkeit auf diesem Gebiet nur vermehren. Man hätte schließlich bloß ein Gesetz mehr auf diesem Gebiete, das jetzt schon an Mannigfaltigkeit und Reichhaltigkeit der gesetzlichen Regelung nichts zu wünschen

---

[21]) Vergl. Peters, S. 112 f. Anm.

[22]) Constantin, Reichskreisordnung? Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 17. Jahrg., S. 521 ff.

übrig läßt. Tatsächlich haben auch diese Pläne und Entwürfe einer Reichsstädteordnung oder Reichskreisordnung im Augenblick keine Aussicht auf Verwirklichung.

Beachtenswert ist noch, daß derartige Gesetze verfassungsändernd wären und demnach vom Reichstag nur mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden könnten. Zwar unterliegen auch jetzt schon manche kommunalen Angelegenheiten und damit auch deren organisatorische Regelung der konkurrierenden oder der Grundsatzgesetzgebung des Reichs. Eine allgemeine Zuständigkeit des Reichs für das kommunale Verfassungsrecht müßte aber noch erst geschaffen werden.

## § 3. Der unmittelbare Einfluss des Reichs auf die Kommunalbeamten.

I. Das vorige Kapitel hat gezeigt, daß das Reich nur vereinzelte Vorschriften über die Verfassung der kommunalen Körper erlassen hat. Weit häufiger sind die Bestimmungen, welche das Reich für die weitere Voraussetzung zur Entfaltung einer kommunalen Verwaltungstätigkeit, für die Kommunalbeamten, aufgestellt hat.

Einmal verlangt die gleiche Standeseigenschaft, das gleiche Interesse oder auch das gleiche Schutzbedürfnis aller Beamten innerhalb des Reichsgebiets, mögen sie nun in den Diensten des Reichs, eines Landes oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft stehen, auch die gleiche oder doch einheitliche Gestaltung mancher Vorschriften des Beamtenrechts. Weiterhin kann bisweilen das allgemeine Wohl den Erlaß von Bestimmungen fordern, welche gleichartige Regeln hinsichtlich aller Beamten aufstellen. Das Reich hat daher in vielen Gesetzen sich unmittelbar mit den Kommunalbeamten befaßt; zwar zumeist nicht so, daß es besondere Vorschriften lediglich für diese als solche gegeben hätte; es befaßt sich vielmehr regelmäßig in jenen Gesetzen mit ihnen nur in ihrer Eigenschaft als Beamte.

Solche Vorschriften findet man zunächst in der Reichsverfassung und hier vorwiegend im zweiten Hauptteil, dann aber auch zerstreut in allen möglichen anderen Gesetzen.

Von einer systematischen Gesetzgebung des Reichs hinsichtlich des Beamtenrechts kann bisher keine Rede sein. Das im Art. 128 Abs. 3 R.V. angekündigte Reichsgesetz, welches die Grundlagen des Beamtenverhältnisses regeln soll, ist noch nicht ergangen. Bisher sind die einzelnen Bestimmungen des Beamtenrechts erlassen, wie es gerade das Bedürfnis des Augenblicks oder die Forde-

rung irgendwelcher Persönlichkeiten oder Gruppen verlangte.

Im allgemeinen beschränkt sich die Beamtengesetzgebung des Reichs gemäß der ihm im Art. 10 Z. 3 R.V. gewährten Zuständigkeit darauf, allgemeine Richtlinien zu geben. Die Ausnahmen von dieser Regel verlangen nicht immer ein verfassungsänderndes Reichsgesetz. Manche Vorschriften des Beamtenrechts können von einem anderen Gesichtspunkt aus ihre verfassungsmäßige Grundlage auch darin haben, daß sie in ein Gebiet hinüberspielen, welches etwa der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebung des Reichs unterliegt. Man denke beispielsweise an die Rechtssätze, welche das Reich hinsichtlich der Beamten, also auch der Kommunalbeamten, im Bürgerlichen Gesetzbuch oder in der Zivilprozeßordnung oder im Strafgesetzbuch aufgestellt hat.

II. Die Definition des Kommunalbeamten ist von dem allgemeinen Beamtenbegriff abzuleiten. Beamter im staatsrechtlichen Sinne ist jeder, der auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Verhältnisses zwecks Leistung von Diensten für einen öffentlich-rechtlichen Körper angestellt ist.[23]) [24]) Der Kommunalbeamte ist somit ein Be-

---

[23]) Vergl. z. B. Brand, S. 15 ff.; Laband, Staatsrecht, 1. Bd., S. 438; Meyer-Anschütz, S. 573; Peters, S. 140; aus der Praxis die Reichsgerichtsentscheidungen 6. Bd., S. 107; 18. Bd., S. 174; 28. Bd., S. 85; 37. Bd., S. 243; 37. Bd., S. 315; 53. Bd., S. 427; 95. Bd., S. 145 f.; die Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen 5. Bd., S. 338; 30. Bd., S. 30; 38. Bd., S. 19; die Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen 20. Bd., S. 128; 35. Bd., S. 63; 48. Bd., S. 62 f.; 52. Bd., S. 430; 65. Bd., S. 177; 70. Bd., S. 257.

[24]) Etwas weiter faßt das St.G.B. den Begriff des Beamten, dessen nähere Erörterung jedoch für den Zweck der vorliegenden Arbeit nicht von Belang ist. Es genügt hier festzustellen, daß auch die Kommunalbeamten im staatsrechtlichen Sinne unter die im § 359 St.G.B. genannten Beamten fallen, da hier die im mittelbaren Dienste eines Landes angestellten Personen als Beamte bezeichnet sind, wozu man nach allgemeiner Ansicht in Literatur und Rechtsprechung auch die Kommunalbeamten zählt; vergl. Brand, S. 27 ff.;

amter, der zur Dienstleistung bei einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband angestellt ist.

Man unterscheidet zwei Arten von Beamten, die Berufsbeamten und die Ehrenbeamten. Die ersteren üben ihre Amtstätigkeit im Hauptberuf aus und werden besoldet; die letzteren dagegen verwalten ihr Amt als Nebenbeschäftigung und erhalten keine Besoldung. Jene Einteilung der Beamten tritt nach außen hin besonders deutlich bei den kommunalen Körpern in Erscheinung. Während die Beamten des Reichs und der Länder zumeist nur aus Berufsbeamten bestehen, setzen sich die Kommunalbeamten zu einem erheblichen Teil aus Ehrenbeamten zusammen. So sind regelmäßig die Gemeindevorsteher und die Mitglieder des Gemeindevorstandes bei den Landgemeinden, ferner auch die unbesoldeten Magistratsmitglieder in den Städten solche Ehrenbeamte.

Bei den gegebenen Lebensverhältnissen ist es selbstverständlich, daß es eine Rechtspflicht zur Ergreifung der Berufsbeamtenlaufbahn nicht gibt. Anders ist es mit der Uebernahme eines Ehrenamts; hier ist die Möglichkeit vorhanden, daß eine allgemeine Rechtspflicht für gewisse Ehrenämter, insbesondere auch für die der Gemeinden und Gemeindeverbände, besteht. Neuerdings hat das Reich von sich aus im Art. 132 R.V. ausdrücklich hervorgehoben, daß jeder Deutsche nach Maßgabe der Gesetze zur Uebernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten verpflichtet ist. Auch auf die kommunalen Körper übt dieser Satz insofern eine unmittelbare Wirkung aus, als zur Begründung einer solchen Rechtspflicht für die kommunalen Ehrenämter stets eine gesetzliche Vorschrift erforderlich ist; die Einführung einer derartigen Verpflich-

---

ferner die Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen 7. Bd., S. 212; 29. Bd., S. 188; 62. Bd., S. 241. Noch umfassender als die Definition des Beamten im St.G.B. ist der im § 10 R.A.O. für die Finanzverwaltung des Reichs aufgestellte Beamtenbegriff; soweit Kommunalbeamte im staatsrechtlichen Sinne innerhalb der Reichsfinanzverwaltung tätig werden, fallen sie auch unter die in der R.A.O. als Beamte genannten Personen; vergl. Bühler, Steuerrecht, I. Bd., S. 313 f.

tung etwa durch Ortsstatut oder Satzung ist also nicht möglich. Im übrigen kommt jedoch dieser Bestimmung keine praktische Bedeutung zu, da sie ja das Bestehen besonderer Einzelgesetze, welche eine solche Pflicht vorschreiben, zur Voraussetzung hat.

Die Vorschrift des Art. 132 R.V. verdient aber de lege ferenda noch einige Beachtung. Sie stellt sich, indem sie die Verpflichtung zur Uebernahme von Ehrenämtern noch von anderen Gesetzen abhängig macht, als Zwischenstufe einer Entwicklung dar, die auf die Einführung einer allgemeinen Pflicht zur Uebernahme von Ehrenämtern hinstrebt. Erst eine solche vom Reich bestimmte allgemeine Rechtspflicht würde dem demokratischen Gedanken, der doch in der neuen Reichsverfassung seine besondere Pflege gefunden hat, auch bei der Besetzung der Ehrenämter bis in die Ortsgemeinden hinein volle Geltung verschaffen. Nur so würden vor allem in den Gemeinden und Gemeindeverbänden, bei welchen die Ehrenämter ja besonders zahlreich sind, die einzelnen Bevölkerungskreise am ehesten ihrer Größe entsprechend zu der Bildung des öffentlichen Willens herangezogen werden. Beim Fehlen einer allgemeinen Verpflichtung zur Uebernahme von Ehrenämtern werden diese vorzugsweise von solchen Bürgern ausgeübt, welche infolge ihrer persönlichen Verhältnisse am ehesten dazu in der Lage sind; das gilt in besonderem Maße von den kommunalen Ehrenämtern, da diese oft von ihren Inhabern einen größeren Zeit- und Arbeitsaufwand erfordern. Die Schichten der Bevölkerung, welche in geringerem Umfange über ihre Zeit und Arbeitskraft frei verfügen können, sind dann in der Mitwirkung am öffentlichen Leben benachteiligt. Erst ein Zwang zur Uebernahme von Ehrenämtern für jedermann würde eine Gewähr für die gleichmäßige Heranziehung aller bieten. Notwendig ist es aber, daß mit der Einführung einer solchen Rechtspflicht eine allgemeine Entschädigung für entgangenen Arbeitsgewinn verbunden wird, wie das schon manche kommunale Körper in ihrer Satzung vor-

gesehen haben. Der Grundsatz, daß jemand, der besondere Leistungen für die Allgemeinheit aufbringen muß, dafür eine besondere Entschädigung erhalten soll, wie er bereits im Art. 153 R.V. reichsrechtlich bei der Enteignung besteht, müßte auch bei besonderen persönlichen Dienstleistungen im ganzen Reiche zur Anwendung gelangen. Erst dann, wenn auch ein Minderbemittelter, der zu seinem Lebensunterhalt lediglich auf seine Arbeitskraft angewiesen ist, ohne Schwierigkeit ein Ehrenamt ausüben könnte, wäre dem demokratischen Gedanken hier voll Genüge getan. Die Reichsverfassung ist bislang im Art. 132 noch auf halbem Wege stehen geblieben. Wenn aber einmal das geplante Reichsgesetz über die Grundlagen des Beamtenverhältnisses zustande kommen sollte, wäre es angebracht, darin eine Bestimmung aufzunehmen, wonach im ganzen Reiche jeder zur Uebernahme von Ehrenämtern, insbesondere auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden, bei Entschädigung für den entgangenen Arbeitsgewinn verpflichtet wäre.

Für die nun folgenden Ausführungen sei bemerkt, daß alle bestehenden reichsrechtlichen Vorschriften über die Kommunalbeamten sowohl für die Berufsbeamten wie für die Ehrenbeamten gelten, soweit eben nicht dadurch, daß den Ehrenbeamten keine Besoldung gewährt wird, Ausnahmen bedingt sind.

III. 1. Zunächst seien da die Bestimmungen behandelt, welche das Reich über die Zulassung zu den kommunalen Aemtern getroffen hat.

Für die Zulassung zur Beamtenlaufbahn gilt der Grundsatz, daß alle Reichsangehörigen jedes öffentliche Amt bekleiden können. Schon die alte Verfassung des Deutschen Reichs hatte sich diese Regel im Art. 3 Abs. 1 und 2 zu eigen gemacht. Die neue Reichsverfassung hat sie im Art. 128 Abs. 1 unter ihre Grundrechte aufgenommen. Besonders bedeutsam ist die Wirkung dieser reichsrechtlichen Vorschrift auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Grundsätzlich ist jeder Reichsangehö-

rige zu jedem kommunalen Amt zuzulassen. Einem fremden Landesangehörigen darf dieserhalb die Zulassung hierzu nicht verschlossen sein. Ebensowenig darf einem Reichsangehörigen, der keine Landesangehörigkeit besitzt, — ein Fall, wie er nach den §§ 33, 34 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913 vorkommen kann —, deswegen ein kommunales Amt versperrt sein.

Diesen seit Bestehen des Reichs geltenden Grundsatz über die Zulassung zu den öffentlichen Aemtern hat die neue Reichsverfassung noch insofern erweitert, als sie durch Art. 128 Abs. 2 denselben auch auf die Frauen ausdehnte. Diese sind also nunmehr ebenfalls grundsätzlich zu allen kommunalen Aemtern zugelassen.[25])

Die allgemeine Zulassung zu den kommunalen Aemtern gilt, wie überhaupt zu allen öffentlichen Aemtern, nur grundsätzlich; Ausnahmen können jedoch gemäß Art. 128 Abs. 1 R.V. allein durch gesetzliche Regelung des Reichs oder der Länder geschaffen werden. Ausgeschlossen ist es also, daß die kommunalen Körper von sich aus durch eigene Satzungen solche Ausnahmen anordnen, wenn sie nicht etwa dazu gesetzlich ermächtigt sind. Die Reichsverfassung führt gewisse Ausnahmen an, wenn sie die Staatsbürger nur entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Aemtern zulassen will. Andere reichsrechtliche Beschränkungen mit Wirkung auch für die kommunalen Aemter finden sich im Strafgesetzbuch; dort sind bei einer Reihe von Delikten als Nebenstrafen der Verlust der öffentlichen Aemter oder die Unfähigkeit, solche zu erwerben oder zu bekleiden, vorgesehen.

---

[25]) Art. 128 Abs. 2 R.V. stellt objektives Recht auf; so auch u. a. Brand, S. 84 ff.; Anschütz, S. 513 f.; Poetzsch-Heffter, S. 433; Kaisenberg, Die Reichsgerichtsentscheidung über das Verehelichungsrecht der Beamtin, Archiv des öffentlichen Rechts, 41. Bd., S. 216 ff.; die Reichsgerichtsentscheidungen 102. Bd, S. 146 f.; 106. Bd., S. 155; 110. Bd., S. 191; a. A. sind von Freytagh-Loringhoven, S. 323 und Giese, S. 335 f.

Von allen derartigen reichsrechtlichen Ausnahmen sind wegen ihrer einschneidenden Wirkung für die Gemeinden und Gemeindeverbände jene Bestimmungen am bedeutsamsten, in welchen ihnen die Einstellung von Inhabern eines Versorgungsscheins vor allen anderen Bewerbern zur Pflicht gemacht ist. Diese Versorgungsanwärter setzen sich heute zumeist aus solchen Personen zusammen, welche nach Erledigung ihrer Dienstzeit bei der Reichswehr oder der Schutzpolizei zur Entlassung kommen. Schon vor dem Kriege hatte das Reich in den Grundsätzen für die Besetzung der mittleren Kanzlei- und Unterbeamtenstellen bei den Kommunalbehörden usw. mit Militäranwärtern und Inhabern des Anstellungsscheines, zuletzt neugefaßt unter dem 20. Juni 1907, die gleiche Verpflichtung für die Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere hinsichtlich der Militärpersonen mit längerer Dienstzeit, geregelt. Heute ist diese Pflicht der kommunalen Körper in den Anstellungsgrundsätzen (Grundsätze für die Anstellung der Inhaber eines Versorgungsscheines), zuletzt neugefaßt unter dem 31. Juli 1926, geordnet. Gewisse Arten der mittleren und unteren kommunalen Amtsstellen müssen danach ganz oder teilweise den Versorgungsanwärtern vorbehalten bleiben. Bis in die Einzelheiten hinein hat das Reich hier den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Art der Stellenbesetzung vorgeschrieben. So sind ihnen vom Reich insbesondere Vorschriften über Bewerbung, Vormerkung, Ausschreibung und Besetzung der Stellen gegeben. Diese Beschränkungen der kommunalen Körper in der freien Auswahl ihrer Beamten sind zwar für sie recht empfindlich. Sie müssen aber schon im Interesse der Allgemeinheit als notwendig angesehen werden. Einmal vermag der Staat häufig nur durch die Aussicht auf spätere Erwerbsmöglichkeit Personal für die zu seiner Sicherheit und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderliche Wehr- und Polizeimacht anzuwerben. Dann aber auch würden die Versorgungsanwärter, die ja während ihrer Dienstzeit nicht in der Lage waren, sich be-

ruflich auszubilden, sonst zum großen Teil der Allgemeinheit in unproduktiver Weise zur Last fallen.

2. Bis zum Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung beschränkten sich die reichsrechtlichen Bestimmungen über die Kommunalbeamten im wesentlichen auf die zuvor erörterten Regeln über die Zulassung zu den kommunalen Aemtern. Das Reich enthielt sich bis dahin bei den Beamten, die nicht in seinen eigenen Diensten standen, der Aufstellung von Vorschriften auch über deren Dienstverhältnis.

Allein das Zivil- und Strafrecht des Reichs aus jener Zeit enthält einige Bestimmungen, welche gewisse Rechte oder Pflichten aller Beamten innerhalb des Reichsgebiets, also auch solche der Kommunalbeamten, behandeln. Sie haben jedoch gegenüber der Gesamtheit der Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Beamten keine besondere Bedeutung. Nicht eine dieser reichsrechtlichen Bestimmungen aus der Zeit vor Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung stellt etwa selbst ein Recht oder eine Pflicht für die Beamten auf; sie alle befassen sich nur in einzelnen Beziehungen mit den schon von anderer Seite aufgestellten Rechten oder Pflichten der Beamten. So werden beispielsweise durch § 360 Z. 8 St.G.B. die Amtstitel[26]) der Beamten geschützt, indem die unbefugte Führung eines solchen darin unter Strafe gestellt wird; den gleichen Zweck verfolgen die §§ 33, 34 Z. 3 St.G.B., in denen als Nebenstrafen bei manchen Delikten der Verlust des Amtstitels[26]) und die Unfähigkeit zur Führung eines solchen angedroht ist. Auf die Vermögensrechte der Beamten sind die Vorschriften des B.G.B. und der Z.P.O. über die Verjährung der Gehaltsforderungen, über deren Abtretbarkeit, Pfändbarkeit und Verpfändbarkeit usw. von Einfluß. Die

[26]) Das St.G.B. versteht unter „Titel" auch den „Amtstitel". Vergl. z. B. Ebermayer, Lobe und Rosenberg, Reichsstrafgesetzbuch mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Reichsgerichts, 3. Aufl., Berlin u. Leipzig 1925, S. 172 und 1082; Brand, S. 110 f.

Pflicht der Amtsverschwiegenheit bringen auf ihrem Gebiete die Z.P.O. und die St.P.O. zur Durchführung, indem sie für die Aussage eines Beamten als Zeugen oder Sachverständigen über Amtsgeheimnisse die Zustimmung der vorgesetzten Dienstbehörde vorschreiben. In den §§ 331 ff. St.G.B. sind endlich eine Reihe von Amtspflichtverletzungen unter Strafe gestellt, so Annahme von Geschenken für Amtshandlungen, Nötigung, Aussageerpressung oder Verfolgung Unschuldiger durch einen Beamten.

Abgesehen von derartigen, hier nebensächlichen Bestimmungen hat das Reich erstmalig in der neuen Reichsverfassung mit dem bis dahin ziemlich beachteten Grundsatz, nicht in das Dienstverhältnis der von den anderen öffentlichen Körpern bestellten Beamten einzugreifen, gebrochen. So greift Art. 109 Abs. 4 R.V. in die Ehrenrechte der Beamten ein, indem hier den öffentlichen Körpern die Verpflichtung auferlegt wird, ihren Beamten nur solche Titel beizulegen, welche der Art der Beschäftigung in dem verliehenen Amte entsprechen oder doch für das betreffende Amt herkömmlich sind.[27]) In den Art. 129, 130 R.V. sind als Rechte aller Beamten insbesondere die auf lebenslängliche Anstellung, auf Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte, d. h. aller subjektiven Rechte[28]), auf Offenhaltung des Rechtsweges vor den ordentlichen Gerichten für die vermögensrechtlichen Ansprüche[29]), ferner auf Freiheit der politischen Gesinnung, auf Vereinigungsfreiheit und auf Beamtenvertretungen niedergelegt. An Pflichten aller Be-

[27]) Vergl. Brand, S. 105 ff.; Peters, S. 159 f.; ferner die Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen 6. Bd., S. 60 ff.; 41. Bd., S. 46; 63. Bd., S. 2; 78. Bd., S. 44 ff.

[28]) Vergl. insbesondere Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte, S. 232 f.; Jellinek, System, S. 334 ff.; Giese, S. 339 f.; Triepel, Das Preußische Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze, Archiv des öffentlichen Rechts, 40. Bd., S. 358 ff.

[29]) Vergl. Anschütz, S. 520, Anm. 1; die Reichsgerichtsentscheidung 104. Bd., S. 139; a. A. ist Hatschek, Staatsrecht, 1. Bd., S. 191, der auch einen Verwaltungsrechtsweg für ausreichend hält.

amten stellt die Reichsverfassung im Art. 130 Abs. 1 fest, daß sie ihr Amt als Vertreter der Allgemeinheit zu verwalten haben; ferner in Art. 176, daß sie den Eid auf die Reichsverfassung zu leisten haben. Art. 131 R.V. regelt die Rechtsbeziehungen der Beteiligten bei Amtspflichtverletzungen der Beamten. Alle diese in der Reichsverfassung bereits aufgenommenen Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Beamten erfassen auch unmittelbar von Reichs wegen die kommunalen Körper und deren Beamte.

Materiell hat aber auch die Reichsverfassung den kommunalen Körpern und deren Beamten zumeist noch nichts Neues in der Ausgestaltung des Dienstverhältnisses gebracht. Die meisten von jenen Vorschriften waren schon früher durch die Gesetzgebung der Länder auch hinsichtlich der kommunalen Beamten eingeführt. So brachte beispielsweise das preußische Gesetz vom 30. Juli 1899 in den §§ 8, 21 das Recht auf lebenslängliche Anstellung. Das gleiche Gesetz sicherte den preußischen Kommunalbeamten im § 7 S. 3 für ihre vermögensrechtlichen Ansprüche den ordentlichen Rechtsweg zu. Die im Art. 131 R.V. angeordnete Haftung der Gemeinden bei Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten ist für Preußen schon durch § 4 des Gesetzes vom 1. August 1909 eingeführt worden. Die Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte war von jeher ein allgemein beachteter Grundsatz, der schon im § 14 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht Anerkennung gefunden hatte. Ebenso waren schon früher auch die Kommunalbeamten in der Freiheit der politischen Gesinnung und in der Vereinigungsfreiheit, soweit nicht dienstliche Gründe entgegenstanden, unbeschränkt. Endlich hatten sich auch früher die Kommunalbeamten in ihrer Amtstätigkeit selbstverständlich von den Interessen der Allgemeinheit leiten zu lassen.

Etwas völlig Neues hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Kommunalbeamten brachte die neue Reichsverfassung lediglich in der Beschränkung der

Ehrenrechte der Beamten auf die Verleihung von Amtstiteln, in der Ankündigung der Beamtenvertretungen[30]) und der Eidesleistung.

Jedoch ist die Aufnahme der größtenteils schon früher geltenden Bestimmungen in die Reichsverfassung für die Gemeinden und Gemeindeverbände insofern von Bedeutung, als sie nunmehr den verfassungsrechtlichen Schutz des Reiches genießen. Eine Abänderung dieser Bestimmungen ist im Gegensatz zu früher heute allein noch durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz möglich, soweit nicht etwa die Reichsverfassung selbst Ausnahmen geschaffen hat. Insbesondere wirkt sich das bei dem Schutz der wohlerworbenen Rechte der Beamten, und damit auch der Kommunalbeamten, aus. Alle einmal entstandenen subjektiven Rechte eines Kommunalbeamten, so insbesondere das Recht auf den Amtstitel, auf lebenslängliche Anstellung und Besoldung sind nunmehr der Landesgewalt entzogen; sie sind ferner auch vor Eingriffen der Gemeinden und Gemeindeverbände selbst gesichert; allein ein verfassungsänderndes Reichsgesetz kann solche Rechte wieder aufheben.

Nur selten hat die Reichsverfassung die Möglichkeit einer Abänderung der in ihr geregelten Rechte und Pflichten der Beamten durch einfaches Gesetz zugelassen. Die wichtigste von diesen Ausnahmen besteht bei dem Recht auf lebenslängliche Anstellung. Gerade im Hinblick auf die Kommunalbeamten hat die Reichsverfassung die Aufhebung dieses Rechts auch durch ein einfaches Gesetz, sei es Reichs- oder Landesgesetz, ermöglicht. Im Interesse einer wahren Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist es erforderlich, daß vor allem die leitenden Beamten möglichst während ihrer ganzen Amtszeit das Vertrauen der Mehrheit der Kommunalorgane genießen. Das ist aber nur dadurch zu erreichen, daß diese Beamten lediglich für eine bestimmte Zeit angestellt werden. Immerhin ist aber auch

---

[30]) Das von der Reichsverfassung zugesagte Reichsgesetz über die Beamtenvertretungen steht bisher noch aus.

hier noch die Aufnahme dieser Bestimmung in die Reichsverfassung für die Gemeinden und Gemeindeverbände insofern von Einfluß, als die zeitweilige Anstellung stets einer gesetzlichen Grundlage bedarf; eine ortsstatutarische Regelung genügt nicht, es sei denn, daß diese auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen ist, wie das beispielsweise in Preußen durch §§ 8 ff., 18 ff., 21 ff. des Gesetzes vom 30. Juli 1899 erfolgt ist.

In der Zeit nach Inkrafttreten der neuen Reichsverfassung hat das Reich bislang an unmittelbaren Vorschriften für die Kommunalbeamten nur solche über deren Besoldungsrechte geschaffen. Erstmalig hat sich das Reich hiermit in dem Reichsgesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung vom 21. Dezember 1920, dem sog. Besoldungssperrgesetz, beschäftigt. Als mit dem 31. März 1926 die Geltung dieses Gesetzes aufhörte, trat anschließend als ein Ueberbleibsel desselben das noch heute geltende Reichsgesetz zur einheitlichen Regelung des Wohnungsgeldzuschusses vom 27. März 1926 in Kraft.

Von allen reichsrechtlichen Bestimmungen, welche die Rechte und Pflichten der Kommunalbeamten berühren, sind die letztgenannten besonders bemerkenswert. Einmal bilden die Besoldungsrechte ihrem Wesen nach sowohl für die Beamten wie für die öffentlichen Körper eines der wichtigsten Gebiete des Beamtenrechts. Dann aber ist die Entwicklung des Verhältnisses vom Reich zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden bei den Besoldungsrechten der Kommunalbeamten besonders interessant. Zunächst nahm hier das Reich in dem Besoldungssperrgesetz außerordentlich scharfe Eingriffe in das kommunale Leben vor, um sich dann später doch wieder zurückzuziehen. Die reichsrechtlichen Vorschriften über die Besoldungsrechte der Kommunalbeamten sollen daher hier eingehend erörtert werden. Insbesondere verdient auch das Besoldungssperrgesetz dabei noch behandelt zu werden, wenn es auch nicht mehr in Kraft ist. Es ermöglicht bei seiner mehrjährigen Wirksam-

keit die Beurteilung der Frage, ob eine allgemeine Besoldungsordnung für alle Beamten, insbesondere mit Einschluß der Kommunalbeamten, durch das Reich wünschenswert ist.

Daneben wird noch die reichsrechtliche Regelung über die Haftung der kommunalen Körper bei Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten besonders behandelt Auch diese Regelung ist ebenso wie die über die Besoldungsrechte der Kommunalbeamten wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen sowohl für die kommunalen Körper wie für deren Beamte sehr bedeutsam. Zudem hat der Art. 131 R.V. durch die Literatur und Rechtsprechung in seiner Anwendung eine recht interessante Auslegung erfahren, die auf eine Stärkung der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden in seinem Bereiche hinausläuft.

a. Das Besoldungssperrgesetz bestimmte, daß die jeweiligen Reichsbesoldungsgesetze auch für die Regelung der Beamtenbesoldung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden insofern bindend sein sollten, als die Kommunalbeamten grundsätzlich nicht besser gestellt sein dürften als gleichzubewertende Reichsbeamte.

Man kann daran zweifeln, ob nicht das Reich durch diese Regelung der Kommunalbeamtenbesoldung die ihm im Art. 10 Z. 3 R.V. vorgeschriebenen Schranken durchbrochen hatte . Die Fassung des Besoldungssperrgesetzes war zwar recht geschickt, da hier lediglich von einer grundsatzartigen Abgrenzung der Kommunalbeamtenbesoldung nach oben hin die Rede war. Praktisch wurden aber infolge der Zeitverhältnisse die Besoldungssätze gleichwertiger Reichsbeamten nicht etwa als Höchstsätze angesehen, die vielleicht nur bei einer bestimmten Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbände zur Anwendung kamen, sondern sie wurden von fast allen kommunalen Körpern ohne weiteres regelmäßig übernommen. Anstelle einer grundsätzlichen Regelung der Besoldungs-

verhältnisse der Kommunalbeamten durch das Reich war praktisch die Uebertragung der Besoldungssätze der Reichsbeamten auf die Kommunalbeamten getreten. Dazu hatte das Reich hier die ihm in den Art. 14, 15 R.V. hinsichtlich seiner Aufsichtsrechte gezogenen Grenzen überschritten, indem es zur Durchführung des Besoldungssperrgesetzes sogar eigenen Behörden noch besondere unmittelbare Aufsichtsrechte über die kommunalen Körper einräumte.[31]) Bei einer für die Kommunalbeamten günstigeren Besoldungsregelung war ein besonderes Einspruchsrecht des Reichsministers der Finanzen und eine Entscheidung des Reichsschiedsgerichts vorgesehen. Trotz dieses seines verfassungsändernden Charakters wurde das Besoldungssperrgesetz, obwohl es im Reichstag nicht mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit angenommen war, doch verkündet und trat so in Kraft.

Es hat sich in der Praxis nicht bewährt. In erster Linie war das darauf zurückzuführen, daß der Gesetzgeber die Verschiedenartigkeit in den Verhältnissen der Reichs- und Kommunalbeamten, soweit die Besoldung damit in Zusammenhang steht, nicht genügend berücksichtigt hatte. Reichs- und Kommunalbeamte unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht derartig voneinander, daß eine grundsätzliche Festsetzung der Höchstsätze für die Besoldung der Kommunalbeamten nach den Besoldungssätzen der Reichsbeamten unzuträglich sein muß. So sind die Reichsbeamten regelmäßig auf Lebenszeit, die Kommunalbeamten dagegen häufig nur auf Zeit angestellt. Für die Reichsbeamten besteht regelmäßig die Möglichkeit, daß sie späterhin in günstigere Besoldungsgruppen gelangen oder sich nach landschaftlich oder wirtschaftlich besseren Orten versetzen lassen können, Vorteile, welche den Kommunalbeamten regelmäßig versagt sind. Die Kommunalbeamten haben fernerhin teilweise Ausgaben für repräsentative Zwecke zu machen; derartige Aufwendungen kommen aber für die meisten

[31]) Ueber den Begriff der Aufsicht Näheres im § 6 II.

Reichsbeamten nicht in Betracht. Zudem wird manchem Kommunalbeamten an Leistungsfähigkeit, insbesondere an Initiative und Verantwortungsfreudigkeit mehr zugemutet als gleichwertigen Reichsbeamten. Alle diese Umstände rechtfertigen bei manchen Arten der Kommunalbeamten eine grundsätzlich höhere Besoldung als bei gleichwertigen Reichsbeamten. Der umgekehrte Standpunkt, den das Besoldungssperrgesetz einnimmt, grundsätzlich die Besoldungssätze der Kommunalbeamten nicht höher werden zu lassen, als die gleichwertiger Reichsbeamten, hat häufig zu einer schematischen Gleichstellung von Reichs- und Kommunalbeamten geführt, die nicht allein für die letzteren unbillig war, sondern auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erlangung besonders befähigter Personen für ihre Amtstellen erschwerte.

Weiterhin gestaltete sich aber auch die Feststellung der zulässigen Besoldungssätze für manche Arten der Kommunalbeamten recht schwierig. Es fehlte an gleichzubewertenden Beamtengattungen des Reichs. Für einzelne Kategorien von Kommunalbeamten gab es überhaupt keine entsprechenden Reichsbeamten, wie beispielsweise bei den Leitern gewerblicher Betriebe. Für andere Arten von Kommunalbeamten gab es nur eine so geringe Anzahl entsprechender Reichsbeamten, daß deren Besoldungssätze nicht gut für die Bemessung einer großen Menge gleichwertiger Kommunalbeamten herangezogen werden konnte. So waren etwa die Gehälter der zwei Studienräte der Reichsmarine oder die der zwanzig Förster des Reichs wohl kein geeignetes Vergleichsobjekt für die Bemessung der Besoldung bei den vielen ihnen entsprechenden Kommunalbeamten.

Das Besoldungssperrgesetz verdankte lediglich der Finanznot des Reichs in den ersten Nachkriegsjahren seine Entstehung. Man glaubte, weitere Gehaltsforderungen der Reichsbeamten dadurch besser hintenan halten zu können, wenn die Zahlung höherer Gehälter von den Ländern und kommunalen Körpern an deren Beamte

verhindert werde. Von Anfang an wurde das Besoldungssperrgesetz wegen seiner rechtlichen Mängel und infolge der schlechten praktischen Erfahrungen mit ihm heftig bekämpft. Diesen Angriffen widerstand das Gesetz auf die Dauer nicht. Als sich die finanziellen Verhältnisse des Reichs wieder einigermaßen gefestigt hatten, trat das Besoldungssperrgesetz außer Kraft.[32]) Nur hinsichtlich des Wohnungsgeldzuschusses und der Ortsklasseneinteilung ist eine Gleichstellung der Kommunalbeamten mit den Reichsbeamten geblieben. Nach dem Reichsgesetz zur einheitlichen Regelung des Wohnungsgeldzuschusses vom 27. März 1926 dürfen die Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsgeldzuschuß und die Ortsklasseneinteilung für ihre Beamten nicht günstiger regeln, als es für die Reichsbeamten gleicher Besoldungsgruppen und gleicher Dienstalterstufen an denselben Orten geschieht.

Die Erfahrungen, welche man mit dem Besoldungssperrgesetz gemacht hat, zeigen, daß in der Besoldung eine reichsrechtliche Verkettung der Kommunalbeamten mit den Reichsbeamten nicht angängig ist. Ebenso wenig dürfte es aber auch richtig sein, wenn man etwa eine einheitliche reichsrechtliche Regelung wenigstens für alle Kommunalbeamten befürworten wollte. Dadurch würde ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände vorgenommen, das sich

[32]) Näheres über das Besoldungssperrgesetz z. B. Brand, S. 127 f.; Peters, S. 145 ff.; Kühnemann und Sölch, Gesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung vom 21. Dezember 1920, Besoldungssperrgesetz, Mannheim, Berlin, Leipzig, 1921; Richter, Das Besoldungssperrgesetz und die vorläufige Besoldungsregelung der Gemeindebeamten in Preußen, Berlin 1922; Menne, Das Besoldungssperrgesetz und die Verfassung, Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, 15. Jahrg., S. 373 ff.; Külz, Das Sperrgesetz und die Gemeinden, ebenda, 11. Jahrg., S. 45 ff.; Meyer-Lüllmann, Ablauf oder Verewigung des Besoldungssperrgesetzes, Preußisches Verwaltungsblatt, 44. Bd., S. 74 ff.; von Hansemann, Die zukünftige Gestaltung des Besoldungssperrgesetzes, ebenda, 46. Bd, S. 213 ff.; Delius, Die wohlerworbenen Rechte der Kommunalbeamten und das Besoldungssperrgesetz, Gesetz und Recht, 23. Jahrg., S. 145 f.

doch bislang in dieser Hinsicht während normaler Zeiten stets bewährt hat. Eine schematische Besoldungsregelung mag bei den Reichs- und Staatsbeamten richtig sein; für die Kommunalbeamten, welche häufig in der Art ihrer Tätigkeit den Angestellten im freien Wirtschaftsleben gleichen, würde sie fehl gehen. Wie eine schematische Lohnregelung bei allen Angestellten im freien Wirtschaftsleben für den Erfolg des einzelnen Unternehmens nicht ersprießlich wäre, so könnten auch die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände dabei nicht den an sie gestellten Anforderungen voll genügen.

Die beibehaltene Gleichstellung der Kommunalbeamten mit den Reichsbeamten hinsichtlich des Wohnungsgeldzuschusses mag jedoch gerechtfertigt sein. Allen Beamten, die am gleichen Orte wohnen müssen, steht eine Wohnung entsprechend ihrer äußeren Stellung zu; demgemäß braucht auch der Wohnungsgeldzuschuß der Kommunalbeamten nicht höher zu sein als der, welchen die Reichsbeamten am gleichen Orte erhalten. Zwar wird es zutreffen, daß Bürgermeister und Beigeordnete größerer Städte gezwungen sind, aus repräsentativen Gründen größere Wohnungen zu halten als gleichwertige Reichsbeamte, deren Stellung kein repräsentatives Auftreten erforderlich macht. Dem ist aber zumeist schon dadurch abgeholfen, daß solchen Kommunalbeamten von ihren Körperschaften selbst passende Wohnungen zur Verfügung gestellt werden. Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Gesetz zur einheitlichen Regelung des Wohnungsgeldzuschusses bestehen nicht.[33])

b. Es wurde bemerkt, daß von den reichsrechtlichen Vorschriften, welche das Dienstverhältnis der Kommunalbeamten berühren, neben den Bestimmungen über die Besoldung auch die über die Haftung der kommuna-

[33]) Vergl. Bundeserlaß des Preuß. Ministers des Innern betr. Außerkrafttreten des Besoldungssperrgesetzes, Einheitliche Regelung des Wohnungsgeldzuschusses, vom 30. April 1926, Ministerialblatt für die innere Verwaltung, S. 428.

nalen Körper für ihre Beamten besondere Beachtung verdienen. Das Reich hat im Art. 131 R.V. den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Pflicht zur Haftung gegenüber den Geschädigten auferlegt, sofern es sich um Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten handelt, welche in Ausübung der öffentlichen Gewalt begangen sind. Weiterhin ist in diesem Artikel bemerkt, daß für einen Schaden, welcher dadurch der Gemeinde oder dem Gemeindeverband erwächst, ein Rückgriff gegen den Beamten gewährt sein kann.

Die Bestimmungen des Art. 131 R.V. sind nun von der Literatur und der Rechtsprechung in zweifacher Hinsicht noch weiter ausgebaut worden, was gerade für die kommunalen Körper von besonderer Wirkung war.

Einmal hat das Reichsgericht die Vorschriften des Art. 131 R.V. für unmittelbar anwendbares öffentliches Recht erklärt. Man könnte sehr wohl nach dem Wortlaut des Art. 131 R.V. der Ansicht sein, daß die Reichsverfassung hier nur ein Programm aufstellen wollte. Da aber nun das Reichsgericht[34]) in anderem Sinne entschieden hat und dieser Entscheidung durch § 3 Abs. 3 des Reichsgesetzes zur Ausführung des Art. 13 Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 8. April 1920 Gesetzeskraft beigelegt ist, muß diese Ansicht als unrichtig angesehen werden. Es haften also nunmehr auch in den Ländern, welche bislang eine solche Haftung ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände noch nicht eingeführt hatten, so z. B. in Sachsen, auf Grund des Art. 131 R.V. stets diese dem Dritten für die Amtspflichtverletzungen ihrer Beamten.[35])

---

[34]) Die Reichsgerichtsentscheidung 106. Bd., S. 34 ff.

[35]) Vergl. u. a. Brand, S. 613 f.; Düringer, Grundrechte und Grundpflichten, Juristische Wochenschrift, 48. Jahrg. S. 703; Delius, Einwirkung der Verfassung auf die Haftung des Reichs, Staats usw. für durch Beamte verursachte Schäden, ebenda, 49. Jahrg., S. 135; Liedtke, Die Reichsverfassung und die Beamtenhaftung, ebenda, 49. Jahrg., S. 372; v. Schelhorn, Art. 131 der Reichsverfassung und § 11 Abs. II E.G. zum G.V.G. (Vorentscheidung bei Amtshaftung), ebenda, 53. Jahrg., S. 1036; Bühler, Reichsver-

Weiterhin hat sich der Anwendungsbereich des Art. 131 R.V. insofern erweitert, als das Reichsgericht in seinen Entscheidungen diese Vorschriften nicht etwa nur bei Amtspflichtverletzungen der Beamten heranzieht, von denen doch hier allein die Rede ist. Auch bei solchen der Privatangestellten sollen die Bestimmungen des Art. 131 R.V. nach seiner Rechtsprechung Geltung haben, sofern ihnen nur die Ausübung öffentlicher Gewalt anvertraut war.[36]) Bei dem großen Einfluß, den die Rechtsprechung des Reichsgerichts allgemein auf die Praxis der unteren Gerichte ausübt, werden auch die Gemeinden und Gemeindeverbände hier stets gezwungen sein, sie zu beachten. Diese Erweiterung in dem Anwendungsbereich des Art. 131 R.V. ist gerade für die kommunalen Körper von großer Bedeutung, weil bei ihnen besonders häufig Privatangestellte öffentliche Gewalt ausüben.

Bemerkenswert ist, daß Art. 131 R.V. nur grundsätzlich eine Haftung der öffentlichen Körperschaften für ihre Beamten bestimmt. Ausnahmen von dieser Regel sind also durch die Reichsverfassung nicht völlig ausgeschlossen worden.[37]) So besteht beispielsweise für die preußischen Gemeinden und die Gemeindeverbände ge-

---

fassung, S. 113 f.; Giese, S. 347 f.; Anschütz, S. 529 f.; Poetzsch-Heffter, S. 440; ferner die Reichsgerichtsentscheidungen 102. Bd., S. 168 ff.; 102. Bd., S. 392 f.; 103. Bd., S. 430; 104. Bd., S. 291 f.; 105. Bd., S. 335; 106. Bd., S. 35 ff.; a. A. sind u. a. Reimer, Die Reichsverfassung und die Beamtenhaftung, Juristische Wochenschrift, 49. Jahrg., S. 550; Fürstenau verhält sich bei der Kritik der auch in der Juristischen Wochenschrift, 51. Jahrg., S. 492 f., veröffentlichten Reichsgerichtsentscheidung im 102. Bd., S. 392 f. ablehnend.

[36]) Vergl. Anschütz, S. 530 f.; Brand, S. 617; die Reichsgerichtsentscheidungen 104. Bd., S. 261; 105. Bd., S. 335.

[37]) Vergl. Anschütz, S. 533; Delius, Einwirkung der Verfassung auf die Haftung des Reiches, Staates usw. für durch Beamte verursachte Schäden, Juristische Wochenschrift, 49. Jahrg., S. 135 f.; Reimer, Die Reichsverfassung und die Beamtenhaftung, ebenda, 49. Jahrg., S. 550; v. Schelhorn, Art. 131 der Reichsverfassung und § 11 Abs. II E.G.

mäß § 4 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes vom 1. August 1909 die Ausnahme, daß bei Amtspflichtverletzungen von Kommunalbeamten, soweit sie als Staatsbeamte tätig werden, der Staat haftet.

IV. Alle diese beamtenrechtlichen Bestimmungen des Reichs, die sich unmittelbar mit den Kommunalbeamten beschäftigen, haben auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Besonders wirksam ist hier der Einfluß des Reichs auf das kommunale Leben in seinen Bestimmungen über die Zulassung zu den kommunalen Aemtern, da ja die Zusammensetzung des Kommunalbeamtenkörpers letzten Endes auf diese Vorschriften zurückzuführen ist. Daneben sind die reichsrechtlichen Bestimmungen über die Rechte der Kommunalbeamten für die Gemeinden und Gemeindeverbände insofern von Wichtigkeit, als sie ihnen die Pflicht zur Gewährung auferlegen. Weiterhin wirken aber auch die vom Reich aufgestellten Pflichten der Kommunalbeamten auf deren Dienst bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden und damit auf diese selbst ein. Und die reichsrechtliche Regelung der Haftung für Amtspflichtverletzungen der Kommunalbeamten legt den kommunalen Körpern erhebliche Rechtspflichten auf.

Wenn trotzdem der unmittelbare Einfluß des Reichs auf die kommunalen Körper selbst hier äußerlich nicht stark in Erscheinung tritt, so liegt das zunächst an dem bereits eingangs erwähnten Umstand, daß alle in Betracht kommenden beamtenrechtlichen Bestimmungen nicht nur für die Kommunalbeamten, sondern auch für die Beamten der anderen öffentlichen Körper aufgestellt sind. Zudem waren viele reichsrechtliche Vorschriften, wie das im Vorigen gezeigt ist, schon vorher in den

---

zum G.V.G. (Vorentscheidung bei Amtshaftung), ebenda, 53. Jahrg., S. 1038; die Reichsgerichtsentscheidung 102. Bd., S. 170 ff.; a. A. ist Liedtke, Die Reichsverfassung und die Beamtenhaftung, Juristische Wochenschrift, 49. Jahrg., S. 372.

Beamtengesetzen mancher deutscher Länder enthalten. Endlich richten sich viele der hier erörterten Bestimmungen des Reichs, so vor allem die in der Reichsverfassung aufgestellten Rechte und Pflichten der Kommunalbeamten an diese, nicht aber an die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst.

V. Ein weiterer Ausbau der Beamtengesetzgebung des Reichs, namentlich hinsichtlich der Kommunalbeamten, dürfte in nächster Zeit nicht zu erwarten sein. Insbesondere dürfte das im Art. 128 Abs. 3 R.V. versprochene Reichsgesetz, welches die Grundlagen des Beamtenverhältnisses regeln soll, in den nächsten Jahren kaum Aussicht auf Verwirklichung haben. Vor allem haben die schlechten Erfahrungen, welche man mit dem Besoldungssperrgesetz gemacht hat, einen Fortschritt in der Vereinheitlichung des Beamtenrechts bislang gehindert.

Es wäre jedoch verfehlt, wenn man eine weitere reichsrechtliche Regelung, insbesondere für das Kommunalbeamtenrecht, einfach mit dem Hinweis auf die Fehler des Besoldungssperrgesetzes abtun wollte. Auf manchen Gebieten des Kommunalbeamtenrechtes wäre eine größere Vereinheitlichung im Reiche sogar erwünscht. Schon früher wurde auseinandergesetzt, daß die Einführung einer allgemeinen staatsbürgerlichen Pflicht zur Uebernahme der kommunalen Ehrenämter bei Entschädigung für den entgangenen Arbeitsgewinn zu erstreben sei. Weiterhin wäre es etwa auch angebracht, das Disziplinarverfahren der Kommunalbeamten im ganzen Reiche einheitlich zu regeln. Es läge sicherlich im Interesse der Kommunalbeamten selbst, wenn an Stelle der heutigen Vielgestaltigkeit dieses Verfahrens in den einzelnen Ländern ein einheitlicher Instanzenzug geschaffen würde, der allein eine gleichmäßigere Beurteilung aller Fälle zuließe. Es wäre ferner noch im Interesse der Allgemeinheit angebracht, wenn einmal die Befugnisse der Kommunalbeamten von denen der kommunalen Privatangestell-

ten allgemein abgegrenzt würden. Vielfach ist heute bei den kommunalen Körpern den Privatangestellten die Ausübung öffentlicher Gewalt anvertraut, ein Zustand, der besser zu beseitigen wäre, da ein Beamter infolge seiner unabhängigeren Stellung eine viel größere Gewähr dafür bietet, daß die öffentlich-rechtlichen Machtmittel der kommunalen Körper stets objektiv angewendet werden. Bei solchen Vorschlägen ist aber stets zu beachten, daß neue beamtenrechtliche Reichsgesetze, welche sich nicht auf die Feststellung von Grundsätzen beschränken würden, verfassungsändernden Charakter hätten.

## § 4. Die reichsrechtliche Regelung der Finanzen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden.

I. Während das Reich auf dem Gebiete des Beamtenrechts schon in der Vorkriegszeit unmittelbare Beziehungen zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden angeknüpft hat, sind die reichsrechtlichen Bestimmungen, welche sich mit den finanziellen Mitteln dieser Körperschaften befassen, im wesentlichen erst nach dem Kriege geschaffen worden. Früher ging die Ordnung der öffentlichen Finanzen von den Ländern aus; daher war ihnen auch die Ordnung der kommunalen Finanzen überlassen. Nach dem Kriege übernahm jedoch das Reich in weitgehendem Maße die Regelung des öffentlichen Finanzwesens, und traf so auch unmittelbar Vorschriften über die Finanzen der kommunalen Körper.

Die Gründe hierfür liegen in folgendem: Durch den Krieg und die darauf einsetzende wirtschaftliche Not breiter Volksschichten wurden den öffentlichen Körpern neue große Lasten aufgebürdet. So mußten die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen unterstützt werden. Die sozialen Lasten von Reich, Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden stiegen erheblich an. Der Versailler Friedensvertrag und die anderen im Verfolg dieses Vertrages getroffenen Abkommen mit den früheren Feindbundstaaten legten insbesondere dem Reich weitere finanzielle Lasten auf. Dabei waren die finanziellen Mittel der öffentlichen Körper, vor allem die des Reichs, durch die Kriegsführung erschöpft. Die finanziellen Kräfte der öffentlichen Körper mußten also in hohem Maße angespannt werden. Nur durch eine weitgehende einheitliche Regelung des öffentlichen Finanzwesens im ganzen Reiche einschließlich der kommunalen Finanzen konnte dem Bedarf aller Hoheitsträger Genüge getan werden, ohne daß ein Versagen der Finanzquellen

oder eine untragbare Verschuldung einzelner öffentlicher Körper hätte befürchtet werden müssen. Hierzu war das Reich selbst als die alles umfassende öffentliche Körperschaft am ehesten geeignet.

Weiterhin war der Finanzbedarf des Reichs nach dem Kriege gegenüber der Vorkriegszeit viel stärker angewachsen, als das bei anderen öffentlichen Körpern der Fall war. Der größte Teil der neu entstandenen finanziellen Lasten, vor allem die finanziellen Verpflichtungen gegenüber den früheren Feindbundstaaten, sind vom Reich zu tragen. Das Reich konnte deswegen nicht mehr wie früher auf einige wenige Steuern und auf die Zuschüsse der Länder angewiesen bleiben. Es war gezwungen, sich weitere Einnahmequellen zu verschaffen, welche früher anderen öffentlichen Körpern vorbehalten waren, und mußte daher auch u. a. in die finanziellen Verhältnisse der kommunalen Körper eingreifen.

Dazu kamen dann noch die nach dem Kriege einsetzenden Bestrebungen, welche der Reichsgewalt, wie überall, so auch auf dem Gebiete des öffentlichen Finanzwesens, einen größeren Einfluß einräumen wollten. Auch sie führten zur Aufstellung reichsrechtlicher Vorschriften über die kommunalen Finanzen.

Die Reichsverfassung gab dem Reiche hierzu in den Art. 8 und 11 die erforderliche gesetzliche Handhabe. Art. 8 R.V. gestattet es dem Reiche, über solche Abgaben oder Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzliche Anordnungen zu treffen, welche es selbst wenigstens teilweise für sich in Anspruch nimmt.[38]) Art. 11 R.V. gibt dem Reiche die Kompetenz, im Wege der Gesetzgebung den kommunalen Körpern Grundsätze über die Erhebungsart und Zulässigkeit der öffentli-

---

[38]) Vergl. Markull, S. 120f.; Giese, S. 68; Poetzsch-Heffter, S. 112f.; a. A. Hatschek, Staatsrecht, 2. Bd., S. 400f., der die Gesetzgebungskompetenz des Reiches nach Art. 8 R.V. allein auf die eigenen Einnahmen und Abgaben beschränken will.

chen Abgaben vorzuschreiben[39]), soweit überhaupt finanzielle Interessen des Reichs das erforderlich machen.

Von den Bestimmungen, in welchen sich das Reich mit den finanziellen Verhältnissen der kommunalen Körper befaßt hat, liegen die meisten und wichtigsten auf dem Gebiete des öffentlichen Abgabewesens. Daneben sind aber auch für die gewerblichen Unternehmungen und die Kredite und Anleihen der Gemeinden und Gemeindeverbände einige reichsrechtliche Vorschriften getroffen worden, die zum Teil für das Verhältnis des Reichs zu diesen Körperschaften recht bedeutungsvoll sind.

II. Hinsichtlich des Abgabewesens hat sich das Reich in doppelter Weise ein unmittelbares Verhältnis zu den kommunalen Körpern verschafft, einmal als Hoheitsperson zur Hoheitsperson in den Bestimmungen, die sich mit dem sog. Finanzausgleich befassen, dann als Abgabenpflichtiger zum Abgabenpflichtigen bei der Festlegung der gegenseitigen Rechte auf Erhebung öffentlicher Abgaben.

1. Unter dem Finanzausgleich versteht man die rechtliche Ordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Reich, Ländern, Gemeindeverbänden, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körpern in ihrem Verhältnis zueinander als Hoheitsgewalten.[40])

Von den Vorschriften über den Finanzausgleich, in welchen sich das Reich mit den kommunalen Finanzen befaßt hat, sind die meisten und bedeutungsvollsten in dem

---

[39]) Vergl. Röttinger, S. 86; Anschütz, S. 93 f.; Poetzsch-Heffter, S. 120; Giese, S. 74; a. A. ist Bornhak, Die Verfassungswidrigkeit des Reichsmietengesetzes, Deutsche Juristenzeitung, 27. Jahrg., S. 220 ff., der meint, daß sich das Reich auf Grund des Art. 11 R.V. stets nur an die Länder richten dürfe.

[40]) Mit dieser Definition stimmen im wesentlichen Pape und Kappe, S. 9, ferner Markull, S. 32, überein; doch nennen sie nur die finanziellen Beziehungen zwischen Reich, Ländern und Gemeinden und verabsäumen es weiterhin, hervorzuheben, daß sich hier die öffentlich-rechtlichen Körper als Hoheitsgewalten gegenüber treten.

Reichsgesetz über den Finanzausgleich, zuletzt neugefaßt unter dem 27. April 1926, enthalten.[41]) Daneben finden sich aber auch viele derartige Bestimmungen in anderen Gesetzen und Verordnungen des Reichs, insbesondere in solchen steuerlichen Inhalts.

a. Das Reich hat in seinen Vorschriften über den Finanzausgleich grundsätzlich nur für die Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Körper Regeln aufgestellt. So erschöpfen sich denn auch die Beziehungen zwischen dem Reich und den kommunalen Körpern auf dem Gebiete des Finanzausgleichs zumeist in Bestimmungen über die kommunalen Einnahmen. Der Grund für diese Beschränkung des Reichs liegt hinsichtlich der Gemeinden und Gemeindeverbände darin, daß eine umfassendere reichsrechtliche Regelung auch über die kommunalen Ausgaben die Selbstverwaltung dieser Körperschaften größtenteils aufheben würde. Das Reich würde durch eine nähere Regelung der kommunalen Ausgaben ihnen die freie Wahl der Aufgaben und die selbständige Gestaltung des Umfangs der einzelnen Angelegenheiten unterbinden.

Nur in einigen wenigen Fällen hat das Reich Vorschriften über die kommunalen Ausgaben getroffen. Diese Ausnahmen sind jedoch derart, daß durch sie die selbständige Verwaltung der eigenen Angelegenheiten dieser Körperschaften nicht geschmälert ist. So finden sich reichsrechtliche Anweisungen an die kommunalen Körper, für einzelne Angelegenheiten die Verwaltungskosten zu tragen. Es handelt sich aber dabei stets um solche Angelegenheiten, die regelmäßig keine größeren finanziellen Mittel im Verhältnis zu den kommunalen Gesamtausgaben erfordern. Hierhin gehören beispielsweise die Vorschriften der §§ 7 ff. des Reichsgesetzes über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875, in welchen den Gemeinden regelmäßig die Kosten des Standesamtes auferlegt sind; ferner

[41]) Das Gesetz ist im folgenden mit F.A.G. bezeichnet.

auch die Bestimmungen in den §§ 1, 10 ff. des Reichsgesetzes über die durch innere Unruhen verursachten Schäden vom 12. Mai 1920, wonach die Gemeinden und Gemeindeverbände zu den Kosten der in diesem Gesetze behandelten Schäden herangezogen werden. Andere reichsrechtliche Vorschriften über die kommunalen Ausgaben sind im § 61 F.A.G. und in der Verordnung über Finanzstatistik vom 25. Juli 1927 enthalten; diese beschränken sich aber allesamt darauf, den kommunalen Körpern die Offenlegung oder Mitteilung ihrer Ausgaben aufzuerlegen, bürden ihnen jedoch nicht etwa besondere Lasten auf.

b. Das Reich gewährt nun den Gemeinden und Gemeindeverbänden in seinen Vorschriften über den Finanzausgleich zweierlei Arten von Einnahmen. Zunächst hat es den kommunalen Körpern in gewissem Umfange gestattet, eigene öffentliche Abgaben zu erheben. Außerdem werden ihnen aber noch Anteile aus den Erträgen an einzelnen Reichssteuern überwiesen; gemäß §§ 22 ff. F.A.G. sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer, die Ortsgemeinden auch an der Einkommen- und Körperschaftssteuer von Reichs wegen beteiligt.

Schon diese Zusammensetzung der kommunalen Einnahmequellen aus den eigenen Abgaben und der Beteiligung an den Erträgen von Reichsabgaben, wie sie im Finanzausgleich vorgenommen ist, kann nicht befriedigen. Für die kommunale Verwaltung wäre es ersprießlicher, wenn das Reich den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit gäbe, ihren Bedarf an Einkünften aus öffentlichen Abgaben grundsätzlich allein aus den eigenen Abgaben zu decken. Die regelmäßige Beschaffung eines erheblichen Teils der kommunalen Einnahmen durch Ueberweisungen des Reichs ist abzulehnen. Die Verteilung dieser Ueberweisungen unter die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände wird stets einer gewissen Schematisierung unterliegen müssen. Eine

den wirklichen Bedürfnissen jeder einzelnen Körperschaft entsprechende Verteilung ist in der Praxis nicht möglich. Man wird, um nur eine einigermaßen gerechte Verteilung zu ermöglichen, diese immer auf irgendwelche äußeren Momente, etwa auf die Einwohnerzahl oder die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände, abstellen müssen. Auf diese Weise werden manche Körperschaften viel mehr erhalten, als sie notwendig haben; unnötige Ausgaben dieser Gemeinden oder Gemeindeverbände werden die Folge davon sein. Andere kommunale Körper werden dagegen infolge zu geringer Ueberweisungen gezwungen sein, ihre eigenen Abgaben übermäßig zu erhöhen, und so eine ungerechte steuerliche Belastung ihrer Einwohner herbeiführen. Höchstens in außergewöhnlichen Fällen wären solche Ueberweisungen am Platze, etwa dann, wenn eine Gemeinde durch besondere Umstände in finanzielle Schwierigkeiten geraten ist, und die Behebung derselben auf andere Weise, so durch Kredite oder Anleihen, nicht möglich oder zweckmäßig erscheint.

c. Soweit sich das Reich innerhalb des Finanzausgleichs mit den eigenen Abgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände befaßt, sind von ihm zunächst Vorschriften über deren Zulässigkeit getroffen worden. Diese reichsrechtlichen Bestimmungen lassen sich in zwei Kategorien einteilen; entweder enthalten sie Verbote für die kommunalen Körper, gewisse Abgaben zu erheben, oder sie erklären bestimmte Arten von kommunalen Abgaben für zulässig. Dabei zerfallen die vom Reich aufgestellten Verbote wieder in solche, welche allgemein hinsichtlich aller öffentlichen Abgaben, und andere, welche nur hinsichtlich einzelner Arten von Abgaben aufgestellt sind.

Die grundsätzlich freie Einführung öffentlicher Abgaben seitens der Gemeinden und Gemeindeverbände ist durch die §§ 1 ff. F.A.G. allgemein in dreifacher Weise eingeschränkt; zunächst dürfen der Einführung keine

reichs- oder landesrechtlichen Vorschriften entgegenstehen; dann ist die Einführung solcher Abgaben untersagt, welche denen des Reichs gleichartig sind; endlich ist die Einführung der Abgaben verboten, welche die Steuern des Reichs zu schädigen geeignet sind, wenn überwiegende Interessen der Reichsfinanzen entgegenstehen.[42])[43]) Reichsrechtliche Verbote an die Gemeinden und Gemeindeverbände, welche einzelne Arten von Abgaben untersagen, sind aus den verschiedensten Gründen erlassen worden. Besonders zahlreich sind solche aus sozialen Gründen ergangen, so in der Gewerbe-, Sozialversicherungs- und Siedlungsgesetzgebung.[44]) Einige derartige Verbote sind auch im Interesse gewisser Berufsstände aufgestellt; so ist es gemäß § 17 F.A.G. unzulässig, einzelne Betriebsmittel der Landwirtschaft oder des Gewerbes zu besteuern, oder nach § 30 Abs. 4 des Reichsgesetzes über die Presse vom 7. Mai 1874 nicht gestattet, der Presse und deren Erzeugnissen Sondersteuern aufzuerlegen.

Oeffentliche Abgaben, deren Erhebung durch die kommunalen Körper das Reich ausdrücklich für zulässig erklärt hat, sind gemäß §§ 8 ff. F.A.G. die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern, die Steuern für Nutzung der Wege durch Fahrzeuge, die Biersteuer, die Steuern von Wertzuwachs bei der Veräußerung von Grundstücken, ferner nach dem Reichsgesetz über den Geldentwertungsausgleich bei bebauten Grundstücken, neugefaßt unter

---

[42]) In den §§ 1 ff. F.A.G. sind zwar stets nur die Steuern genannt; diese Verbote beziehen sich aber auf alle kommunalen Abgaben; vergl. Markull, S. 42 ff., 126, 142 ff.; Röttinger, S. 73; a. A. ist Koch, S. 1, der das nur für den § 1 F.A.G., nicht aber für die §§ 2, 3 F.A.G. gelten lassen will; er widerspricht sich aber selbst auf S. 4.

[43]) Ueber den Begriff der öffentlichen Abgaben und der Steuern vergl. § 1 R.A.O.; hierzu Bühler, Steuerrecht, 1. Bd., S. 1 f., auch Anm. 1.

[44]) Vergl. § 99, 108 S. 1, 114, 126 b Abs. 4, 127 c Abs. 1 R.G.O., §§ 137 f. R.V.O., §§ 323 f. A.V.G.; §§ 230 f. des Reichsknappschaftsgesetzes in der Fassung vom 1. Juli 1926; § 29 des Reichssiedlungsgesetzes vom 11. August 1919; § 36 des Reichsheimstättengesetzes vom 10. Mai 1920.

dem 1. Juni 1926, die Steuern vom bebauten Grundbesitz.

Auch diese vom Reich vorgenommene Regelung der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Erhebung überlassenen öffentlichen Abgaben ist nicht ohne Mängel. Hier ist es die übermäßige Ausnutzung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern, d. h. der Ertragssteuern durch die kommunalen Körper, welche zu Bedenken Anlaß gibt. Die geltende Ordnung des Finanzausgleichs hat dazu geführt, daß diese Ertragssteuern, zumeist die wichtigsten Einnahmequellen, wenigstens soweit die öffentlichen Abgaben in Betracht kommen, für die kommunalen Körper geworden sind. Zwar ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Wahl ihrer Abgaben grundsätzlich freie Hand gelassen; praktisch sind sie aber doch durch die vom Reich aufgestellten Verbote zumeist auf die in den §§ 8 ff. F.A.G. zugestandenen Abgaben beschränkt. Und von diesen sind es die Ertragssteuern, welche sich bei der Art ihrer Besteuerungsmerkmale wohl am besten zu größeren Einnahmequellen ausbauen lassen. Sie bringen tatsächlich auch den kommunalen Körpern, denen sie in fast allen Ländern ganz oder doch zu einem erheblichen Teil zur selbständigen Erhebung überlassen sind,[45]) von allen ihren öffentlichen Abgaben die größten Einnahmen. Sie müssen meistenteils zur Ausgleichung des kommunalen Haushalts herhalten. Eine derartige Bedeutung für Einnahme und Haushalt der kommunalen Körper dürfte aber den Ertragssteuern nicht zukommen. Diese Steuern sollen sich, was § 10 F.A.G. entnommen werden muß, grundsätzlich als sog. Objektssteuern darstellen, die gewisse Vermögensgegenstände treffen, ohne Rücksicht auf die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, wie das bei den sog. Personalsteuern der Fall ist.[46]) Solche Objekts-

[45]) Vergl. Koch, S. 21, ferner die von ihm auf S. 19 f. aufgezählten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuergesetze der Länder.

[46]) Ueber die Definitionen vergl. Bühler, Steuerrecht, 1. Bd., S. 17 f.; Koch, S. 32.

steuern entsprechen aber nur insoweit der steuerlichen Gerechtigkeit, als sich besondere Gründe für ihre Erhebung aus der Natur der Besteuerungsmerkmale ergeben. Für die Ertragssteuern kommt etwa in Betracht, daß die ihnen unterliegenden Vermögensgegenstände einen besonders hohen Ertrag abwerfen, oder eine besondere Wertsteigerung erfahren oder auch der Oeffentlichkeit besondere Unkosten verursachen. In Wirklichkeit lassen sich jedoch die kommunalen Körper nicht von derartigen Gründen bei der Festsetzung der Höhe dieser Steuern leiten; sie legen es zumeist lediglich auf die persönliche Leistungsfähigkeit der Betroffenen ab, als wenn es sich um Personalsteuern handelte. Das führt aber zu einer ungerechten Sonderbesteuerung gewisser Volkskreise. Die Besteuerungsmerkmale der Ertragsteuern geben keinen billigen Maßstab für eine erhöhte Leistungsfähigkeit bestimmter Personen ab; es gibt viele andere, deren steuerliche Leistungsfähigkeit ebenso hoch oder noch höher ist, als die der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden. Es mag sein, daß augenblicklich aus fiskalischen Gründen die Höhe der Besteuerung bei den Ertragsteuern nicht so weit gesenkt werden kann, wie es wünschenswert wäre; zumindest aber erscheint es aus Gründen der steuerlichen Gerechtigkeit notwendig, ihre Stellung als erste kommunale Steuerquelle aufzuheben, um so eine Erniedrigung ihrer Steuersätze durchzuführen.

Dieses kann nur dadurch geschehen, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine andere große Steuerquelle erschlossen wird; zweckmäßig wäre es, wenn das Reich den kommunalen Körpern eine derart ergiebige Steuer überantwortete, daß mit ihr gleichzeitig auch die bisherigen Ueberweisungen des Reichs abgelöst werden könnten. Tatsächlich ist nun auch eine derartige Neuregelung seit langem vom Reiche beabsichtigt; nach § 8 Abs. 1 des Reichsgesetzes über Aenderungen des Finanzausgleichs vom 10. August 1925 sollen demnächst die Gemeinden und Gemeindeverbände die Einkommen- und Körperschaftssteuer teilweise zur eigenen Ausnutzung

erhalten. In Aussicht genommen ist, den kommunalen Körpern von Reichs wegen die Berechtigung zu gewähren, Zuschläge zu diesen Reichssteuern für sich festzusetzen, ein Verfahren, wie es ihnen heute bereits gemäß § 38 F.A.G. bei der Grunderwerbsteuer des Reichs ermöglicht ist. Die selbständige Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an diesen Personalsteuern als ihrer Haupteinnahmequelle hätte zudem den Vorteil, daß sich das Verantwortungsbewußtsein in der Bewilligung von Ausgaben für nicht notwendige Zwecke bei den kommunalen Organen steigern würde, da als ausgleichende Einnahmequelle an die Stelle einer Erhöhung der Ertragsteuern, welche nur gewisse Volkskreise belasten, wohl zumeist eine solche der Einkommen- und Körperschaftssteuer treten würde, wodurch alle Steuerpflichtigen getroffen wären.

d. Neben der Regelung über die Zulässigkeit kommunaler Abgaben hat das Reich dann noch vorzüglich Vorschriften über die Erhebung kommunaler Abgaben im Finanzausgleich getroffen. Derartige Bestimmungen finden sich bei allen vom Reiche ausdrücklich den Gemeinden und Gemeindeverbänden zugestandenen Steuern.

Diese unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die Ausgestaltung der kommunalen Abgaben darf nicht unterschätzt werden. Die vom Reich hinsichtlich ihrer Erhebungsweise geregelten Abgaben, wie sie insbesondere in den §§ 8 ff. F.A.G. genannt sind, finden sich bei fast allen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Praktisch sind also insoweit fast alle kommunalen Körper an jene unmittelbaren Vorschriften des Reichs gebunden. Vor allem gilt das von den einträglichsten der heutigen kommunalen Abgaben, den Ertragsteuern und der Vergnügungssteuer. Gerade bei diesen hat das Reich besonders eingehende Vorschriften über die Erhebung gegeben. Für die Ertragsteuern ist insbesondere, soweit sie nach dem Werte des Steuergegenstandes erhoben werden, der Maßstab der Besteuerung vom Reiche fest-

gelegt; Gemeinden und Gemeindeverbände haben insoweit die für die Vermögenssteuer des Reichs gemäß dem Reichsbewertungsgesetz vom 10. August 1925 festgestellten Werte nach Maßgabe dieses Gesetzes zugrunde zu legen. Das Reich hat auf diese Weise eine gemeinsame Berechnungsgrundlage für diejenigen kommunalen Ertragsteuern, welche vom Wert des Steuergegenstandes erhoben werden, mit der Reichsvermögenssteuer eingeführt, was nur vorteilhaft sein kann. Diese gemeinsame Berechnungsgrundlage ist einmal für die kommunalen Körper insofern von Nutzen, als ihnen dadurch die mit einer besonderen Feststellung der betreffenden Steuermerkmale verbundenen Arbeiten und Unkosten erspart werden. Dazu bedeutet sie auch eine Erleichterung für die Steuerschuldner, da die mit einer mehrfachen verschiedenartigen Wertberechnung derselben Gegenstände zu Steuerzwecken verbundenen Belästigungen vermieden werden. Bedauerlich ist nur, daß das Reich bislang noch im § 4 Abs. 2 des Reichsbewertungsgesetzes vom 10. August 1925 den Ländern zugestanden hat, abweichende Vorschriften von diesem Grundsatz zu treffen. Noch viel weitgehender als bei den Ertragsteuern ist die reichsrechtliche Regelung für die Erhebung der Vergnügungssteuer durch die Gemeinden. In den Bestimmungen des Reichsrats in der Fassung vom 12. Juni 1926 ist vor allem Art und Umfang der Steuerpflicht erschöpfend geordnet. Eine Abänderung dieser Vorschriften durch Länder oder Gemeinden hat das Reich hier nur in recht beschränktem Umfange zugelassen.

e. Es wurde gezeigt, daß das Reich in seinen unmittelbaren Vorschriften über die Einnahmequellen der Gemeinden und Gemeindeverbände innerhalb des Finanzausgleichs, soweit die kommunalen Abgaben in Betracht kommen, über Zulässigkeit und Erhebung Regeln aufgestellt hat; es wurde ferner bemerkt, daß das Reich den kommunalen Körpern eine Beteiligung an den Erträgen aus bestimmten Reichssteuern zugesichert hat.

Hiermit erschöpft sich grundsätzlich die unmittelbare Regelung der kommunalen Finanzen durch das Reich auf dem Gebiete des Finanzausgleichs. Unmittelbare Bestimmungen anderer Art hat das Reich nur ausnahmsweise auf diesem Gebiete über das kommunale Finanzwesen getroffen.

So hat das Reich bislang im allgemeinen keine Vorschriften geschaffen, in welchen es eine Auswahl unter den zulässigen Abgaben für die kommunalen Körper getroffen oder die Höhe der kommunalen Einnahmequellen im Gebiete des Finanzausgleichs bestimmt hätte. Die Aufstellung solcher Regeln ist regelmäßig immer noch, wie das aus der Kompetenzabgrenzung in den Art. 8, 11, 12 S. 1 R.V. zu entnehmen ist, den Ländern überlassen.

Diese, nicht das Reich, haben es zu bestimmen, welche Abgaben im einzelnen den kommunalen Körpern vorbehalten bleiben oder von ihnen zu erheben sind. Nur in einem einzigen Falle hat bisher das Reich von sich aus die Erhebung einer bestimmten Steuer den Ortsgemeinden zur Pflicht gemacht; allein die Erhebung der Vergnügungssteuer ist gemäß § 14 S. 1 F.A.G. den Gemeinden unmittelbar vom Reich anbefohlen. Der Grund für diese einzigartige Vorschrift des Reichs ist der, daß diese Steuer aus sozialen Gründen überall erforderlich und ihre Erhebung wegen des örtlichen Charakters der Vergnügungen durch die Gemeinden am geeignetsten erschien. Jedoch ist auch diese Ausnahme noch insoweit im Interesse der Länder abgeschwächt, als diese die Erhebung dieser Steuer selbst in die Hand nehmen oder den Gemeindeverbänden zuweisen können. Desgleichen sind bisher im allgemeinen keine Vorschriften erlassen worden, in denen das Reich etwa die Höhe einzelner kommunaler Abgaben festgesetzt hätte. Nur selten hat das Reich diesen Grundsatz durchbrochen. Die wichtigste Ausnahme findet sich ebenfalls bei der Vergnügungssteuer in den Bestimmungen des Reichsrats vom 12. Juni 1926; das Reich hat darin den kommunalen Körpern Normal-

steuersätze und bei etwaigen Abweichungen hiervon Höchst- und Mindeststeuersätze vorgeschrieben, um eine ausreichende und billige Ausnutzung der Vergnügungssteuer zu sichern. Andere solche Ausnahmen enthalten die §§ 15 Abs. 3 und 38 Abs. 2 bis 4 F.A.G., in denen von Reichs wegen Höchstsätze für die Biersteuer und die kommunalen Zuschläge zur Grunderwerbsteuer des Reichs festgesetzt sind, um eine allzu hohe Belastung zu vermeiden. Dabei ist aber auch hier stets zu beachten, daß es in das Belieben der Länder gestellt ist, ob sie überhaupt diese Abgaben den kommunalen Körpern gewähren wollen. Sache der Länder ist es fernerhin, die Höhe der kommunalen Anteile an den Steuerüberweisungen des Reichs festzusetzen. Nur einmal ist das Reich halbwegs hiervon abgewichen, indem es im § 36 Abs. 2 S. 1 F.A.G. bei den Ueberweisungen aus dem Ertrage der Grunderwerbsteuer den Ländern eine Mindestbeteiligung ihrer kommunalen Körper in Höhe der Hälfte ihres Anteils anbefahl.

Noch darauf sei endlich hingewiesen, daß auch die Verteilung der im Finanzausgleich behandelten kommunalen Einnahmequellen unter die verschiedenen Arten der Gemeinden und Gemeindeverbände regelmäßig von den Ländern angeordnet wird. Nur zweimal hat das Reich bisher hier selbst eingegriffen; in beiden Fällen handelt es sich dabei um die Ortsgemeinden. Die erste Ausnahme enthält § 14 S. 1 F.A.G., worin das Reich die Erhebung der Vergnügungssteuer den Ortsgemeinden zugewiesen hat; die zweite Ausnahme findet sich im § 33 S. 1 F.A.G., wonach die Länder an den Ueberweisungen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Ortsgemeinden zu beteiligen haben. Aber auch hier in diesen beiden Fällen ist das Reich wieder den Ländern dadurch entgegengekommen, daß diesen eine abweichende Regelung gestattet ist. Das gilt für die Vergnügungssteuer unbeschränkt; und für die Beteiligung an den Erträgen der Einkommen- und Körperschaftsteuer wenigstens insofern, als daran neben den Ortsgemeinden noch die Ge-

meindeverbände durch die Länder beteiligt werden können.

Man erkennt nach allem, daß sogar die wenigen Ausnahmen, in denen das Reich selbst den kommunalen Körpern einzelne Einnahmequellen im Finanzausgleich näher bestimmt hat, noch derart gefaßt sind, daß sie zumindest praktisch von den Ländern beseitigt werden können.

Dieser den Ländern eingeräumte Einfluß auf die Zuteilung und die Höhe der einzelnen kommunalen Einnahmequellen innerhalb des Finanzausgleichs ist für die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst nicht von Vorteil. Infolge der überaus großen finanziellen Nöte des Reichs sind die den anderen Hoheitsträgern überlassenen Einkünfte aus den öffentlichen Abgaben stark beschränkt worden. Da nun den Ländern die Aufteilung der verbliebenen Einnahmequellen dieser Art unter sich und die kommunalen Körper vorbehalten ist, können sie den finanziellen Druck zu einem übermäßig großen Teil auf die Gemeinden und Gemeindeverbände abwälzen. Um eine gleichmäßige und billige Verteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel unter alle öffentlichen Körper zu erreichen, wäre es erforderlich, daß das Reich wenigstens eine größere Steuerquelle den kommunalen Körpern direkt zuteilte. Auch aus dieser Erwägung heraus würde eine baldige reichsrechtliche Einführung kommunaler Zuschläge zu der Einkommen- und Körperschaftsteuer wünschenswert sein.

f. Ebenso wie die nähere Bestimmung der einzelnen kommunalen Abgaben und die Regelung der Höhe der kommunalen Einnahmequellen ist auch die Durchführung der reichsrechtlichen Vorschriften innerhalb des Finanzausgleichs grundsätzlich den Ländern anvertraut. Die Landesbehörden haben nach Maßgabe der Art. 14, 15 R.V. regelmäßig für die Ausführung auch der reichsrechtlichen Vorschriften über den Finanzausgleich Sorge zu tragen. Doch gibt es von diesem Grundsatz eine Reihe wichtiger Ausnahmebestimmungen, in welchen das Reich sich die Anordnung unmittelbarer Maßnahmen ge-

genüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden zwecks Durchführung des Finanzausgleichs gesichert hat. Es sind das die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse des Reichs über die kommunalen Körper, welche die Befolgung der reichsrechtlichen Vorschriften über den Finanzausgleich sicherstellen sollen.[47])

Solche unmittelbaren Aufsichtsrechte des Reichs sind schon in Art. 15 Abs. 2 R.V. enthalten, wonach die Reichsregierung auch im Finanzausgleich den Kommunalbehörden allgemeine Anweisungen erteilen und zwecks Ueberwachung mit Zustimmung der Länder Beauftragte zu ihnen entsenden kann.[48]) Vor allem sind aber hier die dem Reich eigens zur Durchführung des Finanzausgleichs zustehenden besonderen unmittelbaren Aufsichtsrechte über die kommunalen Körper beachtenswert.

Die tiefgreifendsten unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse dieser Art, welche das Reich völlig selbständig handhabt, sind im § 61 F.A.G. enthalten. Sie ermöglichen es dem Reiche, in gewissem Umfange direkt ohne jede Mitwirkung der Länder mit den kommunalen Körpern in Verkehr zu treten. Das Reich kann danach einmal durch den Reichsminister der Finanzen oder die von ihm beauftragten Reichsbehörden bei den kommunalen Körpern Auskunft über ihre Steuern[49]) verlangen; es kann ferner durch diese seine Behörden zwecks Durchführung seiner Bestimmungen über den Finanzausgleich[50]) in die kommunalen Haushaltpläne und Jah-

---

[47]) Näheres über den Begriff der Reichsaufsicht im § 6 II.

[48]) Art. 15 Abs. 2 R.V. gibt dem Reich auch unmittelbare Aufsichtsrechte über die kommunalen Körper. Näheres über diese Aufsichtsbefugnisse des Reiches im § 6 III.

[49]) Nur die kommunalen Steuern kommen hier in Betracht, nicht auch die anderen kommunalen Abgaben; vergl. Markull, S. 521 f.

[50]) Dieses Recht zur Einsichtnahme steht den Reichsbehörden zur Durchführung aller Bestimmungen des Finanzausgleichs zu, nicht etwa bloß, wie das Gesetz ungenau sagt, „zur Durchführung der Lastenverteilung"; vergl. Markull, S. 521 f.; Koch, S. 175 f.

resrechnungen Einsicht nehmen. In ihrer praktischen Bedeutung sind diese Rechte heute zwar noch durch die in der Verordnung über Finanzstatistik vom 25. Juli 1927 enthaltenen Aufsichtsbefugnisse eingeschränkt,welche das Reich nur durch Vermittlung der Länder über die Gemeinden und Gemeindeverbände ausüben darf. Danach sind die kommunalen Körper zu Auskunftserteilungen über ihre gesamte Finanzwirtschaft in regelmäßigen Zeitabständen ihren Ländern und diese wieder dem Reich verpflichtet. Die letztgenannten Rechte des Reichs dienen der zukünftigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs, nicht wie jene etwa auch der Durchführung der bestehenden reichsrechtlichen Bestimmungen über den Finanzausgleich. Da nun die regelmäßigen Mitteilungen der kommunalen Körper nach der Verordnung über Finanzstatistik gleichzeitig etwaige Verstöße gegen die bestehenden Vorschriften des Finanzausgleichs aufdecken werden, mag augenblicklich die Ausübung der selbständigen Befugnisse des Reichs gemäß § 61 Abs. 1 F.A.G. zumeist überflüssig erscheinen. Mit der Beendigung der Mitteilungen nach der Verordnung über Finanzstatistik dürfte aber diesen selbständigen Befugnissen des Reichs, die ihm der § 61 Abs. 1 F.A.G. gibt, eine erhöhte Bedeutung in der Praxis zukommen. Einige wenige gleichartige Rechte hat sich dann das Reich noch zwecks Ueberwachung einzelner seiner Regeln im Finanzausgleich vorbehalten. Hervorgehoben zu werden verdienen die Vorschriften des § 38 Abs. 5 F.A.G., nach welchen die zulässigen kommunalen Zuschläge zu der Grunderwerbsteuer des Reichs hinsichtlich ihrer Rechtsmittel grundsätzlich der Hauptsteuer gleichgestellt sind. Auch diese kommunalen Zuschläge werden also im allgemeinen von Reichsbehörden, Finanzamt, Landesfinanzamt und Reichsfinanzhof, überprüft. Noch größere Bedeutung wird eine derartige unmittelbare Ueberprüfung solcher kommunaler Zuschläge zu Reichssteuern durch Reichsbehörden erlangen, wenn die in Aussicht gestellten Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eingeführt wer-

den.[51]) Zu beachten ist allerdings, daß die Länder diese Ueberwachung des Reichs bei den kommunalen Zuschlägen zur Grunderwerbsteuer bislang dadurch ausschließen können, daß sie das Rechtsmittelverfahren auf eigene Behörden übertragen.

Im Gegensatz zu den selbständigen Aufsichtsbefugnissen des Reichs gegenüber den kommunalen Körpern gibt es nun noch einige andere, die das Reich nicht völlig allein handhabt, sondern bei denen eine Mitwirkung der Länder vorgesehen ist. Es handelt sich neben den schon erwähnten vorübergehenden Bestimmungen der Verordnung über Finanzstatistik vor allem um die recht bedeutsamen Vorschriften der §§ 5, 6 F.A.G., welche den allgemeinen Verboten über die Einführung gewisser kommunaler Abgaben in den §§ 1 ff. F.A.G. Beachtung verschaffen sollen. Dem Reichsminister der Finanzen sind danach die von den Ländern für die kommunalen Körper aufgestellten Mustersteuerordnungen sowie einzelne davon abweichende kommunale Steuerordnungen noch vor ihrem Inkrafttreten vorzulegen. Bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine solche Steuerordnung dem Reichsrecht entspricht, ferner auch darüber, ob eine bereits eingeführte kommunale Abgabe[52]) rechtswidrig ist, entscheiden Reichsbehörden, entweder der Reichsfinanzhof oder der Reichsrat. In allen diesen Fällen nehmen aber die Länder an der Durchführung der reichsrechtlichen Verbote teil. Die Vorlegung der Steuerordnungen geschieht stets durch die Landesregierungen. In den Verfahren vor dem Reichsfinanzhof und dem Reichsrat treten ferner gegen den Reichsminister stets die Landesregierungen als Parteien für ihre kommunalen Körper auf. Diese Regelung ist allein auf ein Entgegenkommen gegenüber dem Machtwillen der Länder zurückzuführen. Für die Praxis muß sie als unzweckmäßig angesehen wer-

---

[51]) Vergl. Bühler, Steuerrecht, 1. Bd., S. 32.

[52]) Für alle bereits eingeführten kommunalen Abgaben will das Gesetz diese Nachprüfung zulassen, nicht bloß für die von ihm ausdrücklich genannten Steuern; vergl. Markull, S. 177; Boethke, S. 1077, Anm. 18.

den. Erscheint es doch recht umständlich, daß die Prüfung einer einzelnen Gemeindeabgabe oder der Steuerordnung einer Gemeinde stets die Landesregierung und den Reichsminister beschäftigen muß. Einfacher und schneller dürfte sich die Durchführung der reichsrechtlichen Verbote gestalten, wenn einerseits die kommunalen Körper selbst, andererseits entsprechende Reichsbehörden, so die Finanzämter und Landesfinanzämter, die beiderseitigen Interessen vertreten würden. Bei der jetzigen Regelung werden in unnützer Weise noch weitere Behörden mit jenen Angelegenheiten befaßt.

Noch auf einen Umstand sei hier bei der Erörterung der Aufsichtsbefugnisse, die dem Reich für die Durchführung seiner Bestimmungen im Finanzausgleich zur Verfügung stehen, hingewiesen. Neben diesen neu eingeführten reichsrechtlichen Kontrollmaßnahmen ist das früher schon vorhandene Aufsichtssystem der Länder über die Kommunalabgaben häufig bestehen geblieben. So wird denn noch oft neben den reichsrechtlichen Maßnahmen auch von den Ländern eine Genehmigung kommunaler Steuerordnungen und Mitteilung statistischer Einzelheiten gefordert. Diese für die kommunalen Körper recht lästige Doppelaufsicht erscheint überflüssig. Dabei ist aber nicht, wie das Mulert und Peters[53]) meinen, die Aufsichtsführung des Reichs abzuschaffen. Vielmehr erscheint gerade das Reich hier in besonderem Maße geeignet, die Anwendung seiner Bestimmungen zu übernehmen. Das Reich hat in den Finanzämtern und Landesfinanzämtern sachkundige Behörden zur Hand, welche die finanziellen Maßnahmen der kommunalen Körper, soweit sie die Interessen des Reichs berühren, bestens nachprüfen werden. Wollte man die Durchführung der reichsrechtlichen Bestimmungen über den Finanzausgleich völlig den Ländern überlassen, so würde diese allzu leicht allein auf die Interessen der einzelnen Länder zu-

[53]) Vergl. Mulert, Staatsrechtliche Entwicklung des Verhältnisses der Gemeinden zum Reich, Sonderausgabe der Kölnischen Zeitung: Kommune und Wirtschaft, Köln 1929, S. 8; Peters, S. 249.

um so die überflüssige und lästige Doppelaufsicht zu vermeiden.
geschnitten sein. Erforderlich ist lediglich eine klare Abgrenzung der Befugnisse zwischen Reich und Ländern,

g. Die seit dem Kriege einsetzende Entwicklung der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern auf dem Gebiete des Finanzausgleichs ist noch nicht zum Stillstand gekommen.

Eine völlig abschließende Regelung des Finanzausgleichs durch das Reich, auch soweit die kommunalen Körper in Betracht kommen, ist zunächst bei der Eigenart der Materie überhaupt nicht möglich. Der Wirkungskreis der verschiedenen Hoheitsgewalten wird im Laufe der Zeit bei den wechselnden Bedürfnissen des öffentlichen Lebens stets Aenderungen unterworfen sein, die ihrerseits wieder Verschiebungen bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden ordentlichen Einnahmen aus den öffentlichen Abgaben im Gefolge haben werden. Für einzelne in Zukunft entstehende Fälle dieser Art hat das Reich sogar auch hinsichtlich der kommunalen Körper in den §§ 54 bis 56 F.A.G. Leitsätze aufgestellt. Werden den Gemeinden oder Gemeindeverbänden durch die Reichsgesetzgebung neue Aufgaben zugeteilt oder bereits bestehende erweitert, so soll das Reich für die dazu erforderlichen finanziellen Mittel Sorge tragen; wenn ferner eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ein Unternehmen betreibt, dessen Bedeutung sich zumindest auf einen größeren Teil des Reiches über die Grenzen eines Landes hinaus erstreckt, so soll das Reich erforderlichenfalls einen Kostenzuschuß leisten oder im Einverständnis mit der Körperschaft und deren Land das Unternehmen in die eigene Verwaltung überführen. Diese Grundsätze haben aber nur politische Bedeutung; einen Rechtsanspruch gegen das Reich haben dadurch weder die kommunalen Körper noch ihre Länder erhalten. Trotz dieser Richtlinien ist das Reich also doch in jedem Ein-

zelfall in der Lage, ausdrücklich oder stillschweigend etwas anderes zu bestimmen.[54])

Aber auch abgesehen von derartigen von Zeit zu Zeit immer wieder erforderlichen Aenderungen ist bisher nicht einmal die Anpassung des Finanzausgleichs an die jetzigen Bedürfnisse der einzelnen Steuerhoheitsträger beendet. Es sind noch eine Reihe reichsgesetzlicher Maßnahmen in Vorbereitung, die einen weiteren Ausbau der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern auf dem Gebiet des Finanzausgleichs bringen sollen.

Es wurde bereits ausgeführt, daß die reichsrechtliche Einführung selbständiger Zuschläge der kommunalen Körper zur Einkommen- und Körperschaftsteuer notwendig ist. Sie ist auch, wie das ebenfalls schon bemerkt wurde, seit längerem in Aussicht genommen. Zuvor will man aber noch die im § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 9. April 1927 angekündigte Vereinheitlichung des Ertragsteuerrechts durchführen. Man beabsichtigt, ein festes Verhältnis zu bestimmen, in welchem Länder und kommunale Körper ihren Steuerbedarf aus den Zuschlägen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einerseits und aus den Ertragsteuern andererseits decken sollen, um auf diese Weise jede übermäßige Sonderbelastung durch die Ertragsteuern zu verhindern.[55]) Einer solchen Relation könnte dann schon das neu geregelte Ertragsteuerrecht zur Grundlage dienen.

Die Gesetzentwürfe, welche die Vereinheitlichung des Ertragsteuerrechts bezwecken, befinden sich schon seit längerer Zeit bei den gesetzgebenden Körperschaften. Von diesen kommen für die künftige Erweiterung der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern die Entwürfe eines Grundsteuerrahmengesetzes, eines Gewerbesteuerrahmengesetzes und eines Gesetzes

[54]) Vergl. Koch, S. 164, 166, 168.

[55]) Vergl. die Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Vereinheitlichung des Steuerrechts (Steuervereinheitlichungsgesetz), Drucksache des Reichstags Nr. 568. 1928/29, S. 66.

über die Vereinheitlichung des Verfahrens in Steuersachen und über die Anpassung der Reichssteuergesetze, des sog. Steueranpassungsgesetzes, in Betracht. Durch die ersten beiden Entwürfe soll eine Vereinheitlichung der Ertragsteuern in materieller Hinsicht herbeigeführt werden; gleichzeitig damit ist im Entwurf des Steueranpassungsgesetzes eine dadurch möglich gewordene Vereinheitlichung der Steuerverwaltung vorgeschlagen.

Die Vereinheitlichung des Ertragsteuerrechts würde einen weiteren Schritt vorwärts auf dem Wege zu einer unmittelbaren reichsrechtlichen Regelung des gesamten Kommunalsteuerwesens bedeuten. Schon früher ist ja die kommunale Vergnügungssteuer durch die Bestimmungen des Reichsrats vom 12. Juni 1926 in ihren Grundlagen und Formen weitgehend reichsrechtlich geordnet worden. Wenn demnächst diese Entwicklung mit der Neuordnung der kommunalen Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ihren vorläufigen Abschluß findet, wird damit das Reich die Rahmengesetzgebung für die wichtigsten kommunalen Steuerquellen auf Kosten der Länder selbst in die Hand genommen haben.

2. Bei den reichsrechtlichen Regeln über die Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände wurden hinsichtlich der öffentlichen Abgaben die Vorschriften, in welchen Reich und kommunale Körper sich als Hoheitsgewalten gegenübertreten, von denen über die gegenseitigen Abgabepflichten unterschieden. Nachdem die ersteren im vorigen erörtert sind, sollen nunmehr die letzteren behandelt werden.

Reichsrechtliche Bestimmungen der letztgenannten Art waren bereits in der Vorkriegszeit entstanden. Während das Reich sonst auf allen anderen Gebieten des öffentlichen Finanzwesens sich erst in der Nachkriegszeit um die kommunalen Belange unmittelbar bekümmert hat, sind ausnahmsweise hier schon früher von ihm Vorschriften getroffen worden. Erstmalig brachte das Reichsbesteuerungsgesetz vom 15. April 1911 solche Bestim-

mungen. Die damals getroffene Regelung beschränkte sich allerdings lediglich auf die Abgabepflichten des Reichs gegenüber den kommunalen Körpern. Die heute geltende Ordnung des Reichs befaßt sich darüber hinaus auch mit den Abgabepflichten der kommunalen Körper gegenüber dem Reich. Sie ist größtenteils in dem Reichsgesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und der Gemeinden vom 10. August 1925 enthalten; außerdem sind noch in einigen anderen Reichssteuergesetzen vereinzelte derartige Vorschriften zerstreut.

Die Tatsache, daß öffentliche Gewalten, wie das Reich und die kommunalen Körper, sich gegenseitig Abgaben auferlegen, mag zunächst vielleicht befremdend anmuten, da sie doch schließlich alle zur Erlangung ihrer finanziellen Mittel aufeinander angewiesen sind. Bei näherer Betrachtung erkennt man jedoch die Notwendigkeit dieser Vorschriften. Zunächst ist oft schon die so erforderlich werdende rechnerische Berücksichtigung der üblichen Abgaben in den Aufstellungen der Unternehmen der öffentlichen Körper von Wert, da häufig nur dadurch eine ordnungsgemäße Kontrolle über die Rentabilität dieser Unternehmen im Vergleich zu den von privater Seite betriebenen möglich ist. Aber auch die wirkliche Zahlung der üblichen Abgaben seitens der öffentlichen Körper hat ihre guten Gründe. So würde ihre Befreiung von den Verbrauchssteuern zu praktisch unbrauchbaren Ergebnissen führen; würde man etwa die kommunalen Körper von der reichsrechtlichen Leuchtmittelsteuer ausnehmen wollen, so wären dazu besondere Kontrollmaßnahmen erforderlich, die außer der Schwierigkeit der Durchführung nur unnütze Kosten verursachen würden. Weiterhin könnten manche Gemeinden, in deren Gebiet sich Betriebe des Reichs befinden, für die Erfüllung ihrer Aufgaben die notwendigen finanziellen Mittel nicht in normaler Weise erlangen, wenn für jene Unternehmen keine kommunalen Abgaben entrichtet zu werden brauchten. Und endlich müssen die Betriebe der

öffentlichen Körper, sofern sie mit gleichartigen Unternehmen privater Personen in Wettbewerb treten, regelmäßig ebenso wie diese zu den öffentlichen Abgaben herangezogen werden, um die privaten Unternehmen konkurrenzfähig zu erhalten und die öffentlichen Unternehmen zu einer wirtschaftlichen Führung ihrer Geschäfte zu nötigen.[56])

Die reichsrechtliche Ordnung der gegenseitigen Abgabenpflichten zwischen Reich und kommunalen Körpern erstreckt sich auf alle Arten von Abgaben, auf die Gebühren, die Beiträge und die Steuern.[57])

Für die Heranziehung des Reichs und der kommunalen Körper zu den beiderseitigen Abgaben gilt der Grundsatz, daß beide Teile gleichmäßig behandelt werden sollen. In dem Maße, in welchem die Gemeinden und Gemeindeverbände zu den Abgaben des Reichs herangezogen sind, soll auch das Reich den kommunalen Abgaben unterworfen sein. Dabei ist der Umfang der beiderseitigen Abgabenpflichten regelmäßig dahin abgegrenzt worden, daß sie nur dann abgabepflichtig werden, wenn sie nicht in Ausübung der öffentlichen Gewalt tätig sind; nur für ihre privatwirtschaftlichen Handlungen sollen sie also den allgemeinen Abgabenpflichten unterworfen sein.[58])

Das ist auch der Grund dafür, weshalb die Monopolbetriebe des Reichs von den kommunalen Abgaben befreit sind; das Reich wird bei ihnen stets in Ausübung seiner Finanzhoheit, mithin innerhalb seiner öffentlichen Gewalt, tätig. Die öffentlichen Körper sollen eben dann nicht wie die Privatpersonen als Gewaltunterworfene behandelt werden, wenn sie als Hoheitsträger auftreten. Auch kommen insoweit die Gründe, welche zur Heran-

---

[56]) Vergl. Bühler, Steuerrecht, 1. Bd., S. 192.

[57]) Ueber den Begriff der Gebühren, der Beiträge und der Steuern vergl. § 1 R.A.O.; dazu Bühler, Steuerrecht, 1. Bd, S. 1 f., auch Anm. 1.

[58]) Vergl. Näheres bei Bühler, Steuerrecht, 1. Bd., S. 193 f., 195, insbes. Anm. 9; Boethke, S. 1057, Anm. 5.

ziehung der öffentlichen Körper zu den öffentlichen Abgaben überhaupt geführt haben, nicht in Betracht.

Wenn nun auch das Reich und die kommunalen Körper für ihre privatwirtschaftlichen Handlungen grundsätzlich den beiderseitigen Abgaben unterliegen, so sind hiervon doch eine Reihe recht bedeutungsvoller Ausnahmen gemacht. So sind die kommunalen Körper stets von der Vermögenssteuer, der Grunderwerbsteuer und der Wertpapiersteuer, ferner größtenteils auch von der Gesellschaftsteuer und Kraftfahrzeugsteuer des Reiches befreit. Weiterhin sind die beiderseitigen Versorgungsbetriebe, d. s. die Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, ferner die Beförderungs- und Hafenbetriebe, soweit sie die Versorgung der Bevölkerung zum Gegenstande haben, einerseits von der Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer des Reichs, andererseits von den kommunalen Gewerbesteuern freigestellt. Außerdem unterliegen die Reichspost, die Reichsbahngesellschaft, die Reichsbank und die Bank für Deutsche Industrie-Obligationen vielfach nicht den kommunalen Abgaben.[59]) Der Grund für diese Befreiungen liegt häufig darin, daß insoweit durch die Entlastung der öffentlichen Unternehmen eine schädigende Einwirkung auf private Konkurrenzbetriebe nicht zu befürchten ist. Oft auch sollen dadurch, wie vor allem bei den Befreiungen der Versorgungsbetriebe, die Kosten für die notwendigsten Bedürfnisse der Bevölkerung möglichst niedrig gehalten werden. Für den Ausfall, den die kommunalen Körper durch die Freilassung der Reichsbetriebe von kommunalen Abgaben haben, ist das

[59]) Vergl. neben den Bestimmungen des Reichsbesteuerungsgesetzes insbesondere §§ 2 ff. des Reichsgesetzes über Vermögens- und Erbschaftssteuer vom 10. August 1925, § 21 Abs. 3 des Grunderwerbsteuergesetzes vom 12. September 1919, §§ 4, 26 des Kapitalverkehrssteuergesetzes vom 8. April 1922, § 2 Z. 3 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, neugefaßt unter dem 19. Mai 1926, §§ 2 ff. des Körperschaftsteuergesetzes vom 10. August 1925, § 3 Z. 2 des Umsatzsteuergesetzes, neugefaßt unter dem 8. Mai 1926, ferner § 14 des Reichsbahngesetzes vom 30. August 1924, § 45 des Reichsbankgesetzes vom 30. August 1924, § 14 Abs. 1 des Aufbringungsgesetzes vom 30. August 1924.

Reich aber den Gemeinden, in welchem sich größere Betriebe befinden, zur Leistung von Zuschüssen verpflichtet, da sonst jene Befreiungen für viele Gemeinden finanziell nicht tragbar wären.

Die gegenseitigen Abgabenpflichten zwischen dem Reich und den kommunalen Körpern sind heute vom Reich erschöpfend geordnet. Auf diesem Gebiete ist es dem Reich gelungen, seine Interessensphäre gegenüber den kommunalen Körpern in vollem Umfange unmittelbar auszubauen. Soweit das Reich allerdings bei der Ordnung der gegenseitigen Abgabepflichten unter den öffentlichen Körpern nicht direkt interessiert ist, so zwischen den Ländern und den kommunalen Körpern, hat es bislang keine Vorschriften für die letzteren getroffen. Aber auch so schon ist die reichsrechtliche Regelung, die zumindest die gegenseitigen Abgaben zwischen dem Reich einerseits und den Gemeinden und Gemeindeverbänden andererseits festlegt, für beide Teile insofern von Nutzen, als in dieser Hinsicht von keiner Seite eine finanzielle Benachteiligung zu befürchten ist.

III. Zu Anfang dieses Kapitels wurde bemerkt, daß das Reich bei der Regelung der kommunalen Finanzen sich zwar zumeist auf dem Gebiete der öffentlichen Abgaben betätigt, daß es aber außerdem einige Vorschriften über die gewerblichen Unternehmungen und das Kredit- und Anleihewesen der kommunalen Körper erlassen hat.

Hinsichtlich der kommunalen Gewerbeunternehmen hat das Reich nun bloß eine Bestimmung getroffen, die zudem nur vorübergehenden Charakter trägt. Gemäß § 4 des Reichsgesetzes über Depot- und Depositengeschäfte vom 26. Juni 1925 steht von Reichs wegen dem Abschluß von Depot- und Depositengeschäften durch die Sparkassen und sonstigen Unternehmen der kommunalen Körper nichts im Wege. Die eigentliche Entscheidung hierüber liegt jedoch bei den Ländern. Es ist ausdrücklich angeordnet, daß sie die Zulassung solcher Geschäfte zu bestimmen haben.

IV. Dagegen hat das Reich im Kredit- und Anleihewesen der kommunalen Körper wiederum in tiefgreifender Weise auf diese eingewirkt.

Soweit die Gemeinden und Gemeindeverbände allerdings Darlehen im Inlande aufnehmen, sind sie bislang in ihrer Kredit- und Anleihepolitik an reichsrechtliche Vorschriften eigentlich nicht gebunden. Wenn das Reich im § 795 Abs. 1 B.G.B. und im Gesetz über die Ausgabe wertbeständiger Schuldverschreibungen vom 23. Juni 1923 bei allen Schuldverschreibungen auf den Inhaber für deren Ausgabe die Genehmigung der zuständigen Landesbehörde verlangt, so ist das lediglich deswegen angeordnet, um das Publikum vor der Ausbeutung durch unsolide Unternehmungen zu schützen und den Geldmarkt vor einer etwaigen Ueberflutung durch geldähnliche Papiere zu bewahren.[60]) Wenn also hierdurch auch die Ausgabe der kommunalen Schuldverschreibungen auf den Inhaber der staatlichen Genehmigung unterworfen ist, so haben jene reichsrechtlichen Bestimmungen doch nicht den Zweck, eine allgemeine staatliche Ueberwachung der kommunalen Anleihepolitik herbeizuführen.

Anders ist es aber mit der Verschaffung ausländischer Kredite und Anleihen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände. Hier ist im Gesetz über Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 21. März 1925 von Reichs wegen eine allgemeine Beaufsichtigung[61]) über die kommunale Kredit- und Anleihepolitik eingeführt. Danach bedürfen die kommunalen Körper zur Aufnahme ausländischer Darlehen der Zustimmung des Reichsministers der Finanzen. Soweit jedoch schon die Länder den Abschluß derartiger Geschäfte durch die kommunalen Körper gesetzlich von ihrer Zustimmung abhängig machen, besteht das Reich,

---

[60]) Vergl. Kober und Engelmann in J. v. Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Einführungsgesetz, 2. Bd., 2. Teil, 7.—8. Aufl., München 1912, S. 1598.

[61]) Ueber den Begriff der Aufsicht vergl. Näheres im § 6 II.

um die mit einer doppelten Aufsicht verbundenen Reibereien zu vermeiden, nicht auf seine Aufsichtsführung. Jedoch haben die Länder ihrerseits in freier Vereinbarung mit dem Reich für alle von ihren kommunalen Körpern unternommenen Darlehnsgesuche an das Ausland die Befürwortungspflicht der beim Reichsfinanzministerium eingerichteten „Beratungsstelle für Auslandskredite" verbindlich gemacht. Diese Beratungsstelle gibt nach den jetzt geltenden Richtlinien ihre Zustimmung für die Aufnahme von Auslandsdarlehen seitens der Gemeinden und Gemeindeverbände regelmäßig nur dann, wenn die Gelder produktiven Zwecken zugeführt werden sollen und die damit zu schaffenden Anlagen durch Hebung der Ausfuhr oder Eindämmung der Einfuhr der Förderung der Gesamtwirtschaft des Reichs dienen; rein örtliche Interessen sind für die Zulassung kommunaler Auslandsdarlehen nicht maßgebend.

Diese Abhängigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände von der Zustimmung der Beratungsstelle bei der Aufnahme von Auslandsdarlehen wird besonders von kommunaler Seite heftig angegriffen. Man hat darauf hingewiesen, daß die Währung und die Reparationszahlungen durch die kommunalen Anleihen und Kredite im Ausland doch nicht gefährdet werden könnten, da ja die Privatwirtschaft, ferner auch das Reich und die Länder, welche insgesamt weit höhere Geldbeträge aus dem Ausland zu Darlehnszwecken hereinholten, keiner solchen Kontrolle unterworfen seien. Es ist außerdem hervorgehoben worden, daß durch diese Kontrolle die Inanspruchnahme ausländischer Kapitalien seitens der kommunalen Körper doch nicht unterbunden werden könne. Da der Inlandsmarkt nun einmal die Kapitalbedürfnisse der kommunalen Körper nicht befriedigen könne, seien diese gezwungen, wenn ihnen eine direkte Inanspruchnahme ausländischer Gelder versagt werde, sie auf dem Umwege über die Privatwirtschaft sich aus dem Auslande zu verschaffen; die Folge jener Maßnahmen seien dann nur die, daß sich die Darlehnsgelder für die Ge-

meinden und Gemeindeverbände durch die Vermittlung der Privatwirtschaft verteuerten. Dazu hat man auch die praktische Durchführung jener Kontrolle scharf kritisiert. Die Aufsichtsinstanz, so ist bemerkt worden, sei beim Reiche zu zentral organisiert, als daß sie den jeweiligen Verhältnissen jeder einzelnen Gemeinde gerecht werden könne. Weiterhin arbeite die Beratungsstelle infolge ihrer zentralen Organisation derart langsam, daß die kommunalen Körper häufiger verhindert worden seien, günstige Situationen für die Verschaffung von Darlehen auszunutzen. Vor allem aber sei es falsch, daß die Beratungsstelle ihre Zustimmung regelmäßig nur dann erteile, wenn die ausländischen Gelder produktiven Zwecken zugeführt würden; die kommunalen Körper müßten zur Förderung des allgemeinen Fortkommens oft einmalige große Summen, so für ihre Versorgungsbetriebe und für Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitspflege, aufwenden, auch wenn dadurch ein direkter privatwirtschaftlicher Gewinn nicht erzielt werde.[62])

Sicherlich wird man die Berechtigung dieser Gründe für eine grundsätzliche Ablehnung jeder reichsrechtlichen Kontrolle über die kommunalen Kredit- und Anleihegeschäfte im Auslande nicht bestreiten können. Doch erforderten die außergewöhnlichen Verhältnisse nach der Inflation eine im ganzen Reiche einheitliche Beaufsichtigung aller kommunalen Anleihe- und Kreditgesuche beim Auslande. Allerdings dürften währungs- oder reparationspolitische Bedenken für die Aufnahme kommunaler Darlehen im Auslande zumindest heute wohl nicht mehr in Betracht kommen. Dagegen wird aber die Tätigkeit der Beratungsstelle die kommunalen Körper oft vor unnützen Ausgaben bewahrt und bei ihnen auf die in heutiger Zeit notwendige äußerste Sparsamkeit hingewirkt haben. Außerdem werden häufig allzu weitgehende obli-

---

[62]) Vergl. Landmann, Für Freiheit der kommunalen Anleihepolitik, Sonderausgabe der Kölnischen Zeitung: Kommune und Wirtschaft, Köln 1929, S. 28 ff.

gatorische oder dingliche Bindungen hinsichtlich der öffentlichen Einnahmen und des öffentlichen Eigentums verhindert worden sein. Das ist bei der Aufnahme ausländischer Darlehen um so höher zu werten, als eine allzu große finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände vom Auslande auf die Erledigung der öffentlichen Geschäfte demnächst in ungünstigem Sinne einwirken könnte. Demgegenüber ist es von untergeordneter Bedeutung, wenn einzelne Gemeinden auf dem Umwege über die Privatwirtschaft ursprünglich ausländische Gelder erlangt, oder wenn einige von ihnen vielleicht auf manche Einrichtungen und Verbesserungen der Lebens- und Gesundheitsverhältnisse ihrer Bevölkerung zunächst verzichten mußten. Daß die Kontrolle über die kommunale Kredit- und Anleihepolitik bei der Aufnahme ausländischer Gelder vom Reich übernommen wurde, war ebenso notwendig. Nur durch eine für das ganze Reich maßgebende Aufsichtsinstanz konnte ein unorganisierter Ansturm der kommunalen Körper auf die Kapitalmärkte des Auslands, wie er sonst wegen des nach den langen Kriegs- und Inflationsjahren in hohem Maße angestiegenen Bedarfs an Kapitalien und ferner wegen der zurzeit auf dem Inlandsmarkt herrschenden Kreditnot erfolgen mußte, voll vermieden werden. Andernfalls wären erhebliche finanzielle Nachteile der kommunalen Körper die Folge gewesen; bei einer plötzlichen übermäßigen Anhäufung von kommunalen Darlehnsgesuchen im Auslande wäre es noch mehr als bislang schon dazu gekommen, daß jede später an das Ausland herantretende Gemeinde in ihren Bedingungen schlechter abgeschnitten hätte als die vorhergehende.[63])

Zugegeben werden muß jedoch, daß es sich bei dieser reichsrechtlichen Beaufsichtigung der kommunalen Körper nur um eine vorübergehende Anordnung handeln darf. Wenn einmal die Gründe, welche für diese

---

[63]) Vergl. Norden, Einschränkung des kommunalen Anleihebedarfs, Sondergabe der Kölnischen Zeitung: Kommune und Wirtschaft, Köln 1929, S. 31 ff.

Kontrolle des Reichs sprechen, nicht mehr in so hohem Grade bestehen, wenn insbesondere wieder größere Inlandskapitalien zur Verfügung stehen und der kommunale Kredit- und Anleihebedarf wieder in normalen Grenzen verläuft, ist es an der Zeit, dieses Aufsichtsrecht des Reichs aufzuheben.

V. Ueberblickt man die Gesamtheit der reichsrechtlichen Bestimmungen über die kommunalen Finanzen, wie sie vor allem seit Kriegsende geschaffen wurden, so erkennt man, welch großen Einfluß das Reich seitdem dadurch auch auf die kommunale Verwaltungstätigkeit hat gewinnen können. Von den finanziellen Einnahmen der kommunalen Körper hängt es ja vorzugsweise ab, in welchem Ausmaße sie öffentliche Aufgaben übernehmen und erfüllen können.

Sonach birgt die reichsgesetzliche Regelung der kommunalen Finanzen für die kommunalen Körper auch die Gefahr in sich, daß ihre bisherigen Selbstverwaltungsbefugnisse vom Reiche beschränkt werden. Und tatsächlich haben denn auch manche der im vorigen erörterten Bestimmungen des Reichs über die kommunalen Finanzen derartige Folgen gezeitigt. Es sei daran erinnert, daß die Beteiligung der kommunalen Körper an den Ueberweisungen des Reichs im Finanzausgleich bei der notwendig zumeist schematisch erfolgenden Verteilung eine individuelle Betätigung in der Aufnahme von Selbstverwaltungsangelegenheiten vermindern muß. Ferner wird die vom Reiche bisher noch den Ländern überlassene Bestimmung über die Auswahl und die Höhe der einzelnen kommunalen Einnahmen im Finanzausgleich bei der allgemeinen Finanznot der öffentlichen Körper nur zu leicht den Gemeinden und Gemeindeverbänden Benachteiligungen bringen, wodurch ihnen ebenfalls die Möglichkeit einer freien Ausübung von Selbstverwaltungsangelegenheiten geschmälert wird. Weiter behindern doppelte Aufsichtsführungen durch Reich und Länder, wie bei der Genehmigung kommunaler Steuerord-

nungen und Mitteilung statistischer Einzelheiten, die freie Entfaltung der kommunalen Selbstverwaltungstätigkeit. Dann bedeutet auch die reichsrechtliche Ueberwachung der kommunalen Kredit- und Anleihepolitik eine Schranke für die kommunale Selbstverwaltung. Hinzu kommt, daß das Reich außer den von ihm den Gemeinden und Gemeindeverbänden allgemein für ihre Bedürfnisse zugewiesenen Summen und überantworteten Einnahmequellen noch für verschiedene Sonderaufgaben den kommunalen Körpern eigens Geldmittel zur Verfügung stellt. Hier bleibt schon von vornherein den Gemeinden und Gemeindeverbänden kaum noch ein Spielraum in der Verwendung des Geldes übrig.

Im Interesse einer gesunden Entwicklung der gesamten öffentlichen Verwaltung liegt es, die kommunalen Selbstverwaltungsbefugnisse zu erhalten. Nur wenn die kommunalen Körper bei der Bearbeitung ihres öffentlichen Aufgabenkreises weithin selbständig gestellt sind, werden ihre Organe bei ihrer Verwaltungsarbeit den lokalen Bedürfnissen am ehesten gerecht werden; nur dann, wenn die kommunalen Organe mit eigener Initiative vorzugehen haben, werden sie auch bei ihren Handlungen am ehesten von dem notwendigen Verantwortungsbewußtsein durchdrungen sein. Eine möglichst baldige Abschaffung der einengenden Regelungen, soweit das nur irgendwie angängig ist, und die Vermeidung neuer solcher Bestimmungen muß daher Ziel der künftigen Reichsgesetzgebung sein.

## § 5. Die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die kommunalen Aufgaben.

I. Nachdem in den vorigen Kapiteln der unmittelbare Einfluß des Reichs auf die Verfassung, die Beamtenschaft und die Finanzen der kommunalen Körper, kurz auf die Vorbedingungen jeder eigentlichen kommunalen Verwaltungstätigkeit, dargestellt wurde, soll nunmehr die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf die kommunalen Aufgaben selbst untersucht werden. Hier interessieren die Bestimmungen des Reichs, in welchem solche Verwaltungsangelegenheiten behandelt sind, die von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden erledigt werden oder an deren Erledigung sie doch beteiligt sind, mag nun die Erfüllung derartiger Aufgaben durch sie allgemein im ganzen Reichsgebiet oder auch nur in einzelnen Ländern erfolgen. In diesen Fällen findet eine unmittelbare Einwirkung des Reichs auf den kommunalen Aufgabenkreis statt, da ja die kommunalen Körper jene reichsrechtlichen Anordnungen zu beachten haben.

Schon von jeher hat das Reich für die Aufgabengebiete, welche von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden bearbeitet werden, unmittelbare Bestimmungen getroffen. Ja, bereits der Norddeutsche Bund hat in seiner Gesetzgebung einige Verwaltungsangelegenheiten berührt, an deren Erfüllung die kommunalen Körper teilnehmen. So griff damals bereits die Bundesgewalt mit der Regelung der gewerblichen Arbeit, der Niederlassungs- und Fremdenpolizei und der Armenfürsorge unmittelbar in den kommunalen Aufgabenbereich ein. Nach Gründung des Reichs wurde diese Bundesgesetzgebung übernommen[64]) und in der Folgezeit noch weiter ausgebaut. Hierzu traten gemäß der in der alten Reichs-

[64]) Siehe § 2 des Reichsgesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871.

verfassung dem Reiche gewährten Gesetzgebungskompetenz bis zum Kriege als weitere reichsrechtliche Eingriffe in das kommunale Tätigkeitsfeld insbesondere die Regelung der Personenstandsverhältnisse, des Gesundheitswesens, der Presse- und Vereinspolizei und endlich der Sozialversicherung. Die Kriegszeit brachte durch die Zwangswirtschaft in den meisten Nahrungsmitteln und Bedarfsgegenständen des täglichen Lebens eine unendliche Anzahl neuer reichsrechtlicher Vorschriften, welche auf den kommunalen Aufgabenbereich einwirkten. Diese wurden jedoch sämtlich mit der Rückkehr normaler Wirtschaftsverhältnisse nach dem Kriege wieder aufgehoben. In der Nachkriegszeit hat dann das Reich dank seiner in der neuen Reichsverfassung erweiterten Gesetzgebungskompetenz seinen Einfluß auf die Verwaltungstätigkeit der kommunalen Körper noch erheblich ausdehnen können. Vor allem brachte die seit Kriegsende einsetzende starke Strömung nach einem weiteren Ausbau der Sozialgesetzgebung und die in den Kriegs- und Nachkriegsjahren eingetretene Verarmung weiter Volksschichten neue reichsrechtliche Bestimmungen über die kommunale Verwaltungstätigkeit. Es entstand die Siedlungsgesetzgebung des Reichs; es wurden Reichsgesetze geschaffen zur Beseitigung des Wohnungsmangels, zum Schutze der Jugend und zum Zwecke der Fürsorge für minderbemittelte und notleidende Volksschichten, insbesondere für die Arbeiter. Dazu kamen dann noch die reichsrechtlichen Vorschriften, welche die kommunalen Behörden bei Ausübung der Sittenpolizei zu beachten haben. Endlich wurden die kommunalen Körper auch durch die neue Reichssteuergesetzgebung mit besonderen Aufgaben bedacht.

Im folgenden soll nun zunächst die unmittelbare Einwirkung des Reichs auf das kommunale Aufgabengebiet im allgemeinen betrachtet werden. Dabei wird einmal der unmittelbare Einfluß des Reichs auf die Uebernahme von Verwaltungsaufgaben durch die Gemeinden und Gemeindeverbände oder doch auf deren

Mitwirkung dabei zur Darstellung kommen; hier soll erörtert werden, in welchem Umfange die kommunalen Körper zur Bearbeitung öffentlicher Aufgaben von Reichs wegen herangezogen sind. Dann wird sich eine Untersuchung über die reichsrechtliche Ausgestaltung des kommunalen Aufgabenbereichs nach allgemeinen Gesichtspunkten anschließen; hier soll geprüft werden, inwieweit die kommunalen Körper bei der Bearbeitung ihrer Aufgaben von Reichs wegen gebunden sind, welche Aufgaben sie innerhalb der reichsrechtlichen Vorschriften völlig selbständig erledigen können, und welche Aufgaben ihnen nur als unselbständigen Verwaltungsstellen überantwortet sind. Nach dieser allgemeinen Betrachtung der reichsrechtlich behandelten kommunalen Aufgaben sollen dann noch die wichtigsten Aufgabengebiete dieser Art, insbesondere die Wohlfahrtsaufgaben, im einzelnen erörtert werden.

II. 1. Es ist eigentlich Sache der Länder, den Wirkungskreis der Gemeinden und Gemeindeverbände zu umgrenzen. Die kommunalen Körper sind ihrem Ursprung nach Einrichtungen der Länder, und sie gliedern sich als solche heute noch ihren Ländern ein, ohne bislang etwa vom Reiche als eigene Institute übernommen zu sein. Und mag auch das Reich Bestimmungen über öffentliche Aufgaben treffen, so soll doch eine etwaige Ueberantwortung dieser Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich den Ländern vorbehalten sein. Diesen obliegt, wie das die neue Reichsverfassung im Art. 14 besonders hervorgehoben hat, regelmäßig die Ausführung der Reichsgesetze. Sie haben somit im allgemeinen die für die Ausführung der Reichsgesetze erforderliche Organisation aus den ihnen zur Verfügung stehenden Behörden und Körperschaften zu schaffen. Demgemäß ist es also auch bei den reichsrechtlich geregelten Aufgaben den Ländern grundsätzlich anheim gestellt, in welchem Umfange sie die ihnen eingeordneten Gemeinden und Gemeindeverbände zur Ausführung derselben heranziehen wollen.

Jedoch hat sich das Reich der Einwirkung auf den Umfang des kommunalen Wirkungskreises nicht enthalten. Sein Einfluß auf die Größe des kommunalen Aufgabenbereichs ist vielmehr entgegen jenem Grundsatz derartig weitgreifend, daß die Uebernahme der reichsrechtlich behandelten Verwaltungsangelegenheiten seitens der Gemeinden und Gemeindeverbände in den meisten Fällen auch auf reichsrechtliche Einwirkung zurückzuführen ist.

Von den reichsrechtlich geregelten Verwaltungsgebieten, deren Bearbeitung die kommunalen Körper übernommen haben, sind es eigentlich nur die Aufgaben polizeilicher Natur, welche den Gemeinden und Gemeindeverbänden allein von den Ländern ohne den geringsten Einfluß des Reichs zugewiesen wurden. Es handelt sich hierbei um die Aufgaben, welche die Abwehr der dem Publikum drohenden Gefahren und die Erhaltung der öffentlichen Ordnung zum Gegenstande haben.[65]) Schon vor der Gründung des Reichs hatten die Länder die für die Erledigung der polizeilichen Aufgaben erforderlichen Behörden und Körperschaften bestimmt. Sie hatten insbesondere die örtlichen Aufgaben dieser Art, — die größere Gebiete umfassenden Aufgaben wurden zumeist staatlichen Behörden zugewiesen, — bereits vielfach ihren Ortsgemeinden oder bestimmten Organen derselben anvertraut. Als nun das Reich einzelne polizeiliche Tätigkeitsfelder, deren Eigenart eine einheitliche Ordnung im ganzen Reichsgebiet wünschenswert erscheinen ließ, in seinen Regelungsbereich einbezog, verblieb die Ausführung dieser Gesetze den bisher schon mit derartigen Aufgaben betrauten Behörden. Das Reich überließ den Ländern die Ausführung dieser Gesetze, welche dann ihrerseits die Erledigung der darin geregelten Aufgaben in dem bislang von ihnen beobachteten Rahmen ihren kommunalen Behörden übertrugen. So

---

65) Vergl. z. B. Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 115 ff.; Fleiner, S. 388 ff.; Mayer, 1. Bd., S. 209; Meyer-Anschütz, S. 755; Peters, S. 197 f.

geschah es mit den gesundheitspolizeilichen Vorschriften des Reiches, so auch mit der vom Reich geregelten Presse-, Vereins- und Versammlungspolizei, so ferner mit den reichsrechtlichen Bestimmungen über die Niederlassungs- und Fremdenpolizei. Und ebenso sind auch die neuerdings vom Reich in den Gesetzen zur Bewahrung der Jugend vor Schund- und Schmutzschriften vom 18. Dezember 1926 und zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 18. Februar 1927 gegebenen sittenpolizeilichen Anordnungen den kommunalen Behörden durch landesrechtliche Bestimmung zur Erledigung übergeben. Nur in wenigen Ausnahmefällen, die hauptsächlich auf dem Gebiete der Gewerbepolizei liegen, hat das Reich bisweilen den Ortsgemeinden von sich aus eine Mitwirkung bei polizeilichen Maßnahmen eingeräumt. So ist beispielsweise vor Erteilung der Konzession an eine Gast- oder Schankwirtschaft u. a. auch die Gemeinde gemäß § 33 der Reichsgewerbeordnung gutachtlich zu hören; ihre Einwilligung ist gemäß §§ 76, 77 bei der Festsetzung von Taxen für das Verkehrs- und Schornsteinfegergewerbe einzuholen; sie muß nach Maßgabe des § 139 f. vor der Regelung der Geschäftszeit für offene Verkaufsstellen gehört werden.

Einige Gebiete gibt es dann unter den reichsrechtlich geregelten Verwaltungsaufgaben, bei welchen das Reich nur mittelbar auf ihre Zuweisung an die kommunalen Körper eingewirkt hat, indem es den Ländern die Gemeinden und Gemeindeverbände als geeignete Körper für die Bearbeitung derselben bezeichnete, und zwar finden sich solche unmittelbare Einwirkungen des Reichs auf den kommunalen Aufgabenbereich allein in der Form, daß es den Ländern die kommunalen Körper in Vorschlag bringt. Einen derartigen Hinweis des Reichs enthält beispielsweise das Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, worin den Ländern die kommunalen Körper und deren Behörden als geeignete Stellen zur gemeinnützigen Beschaffung neuer Ansiedlungen und zur Hebung bestehender Kleinbetriebe genannt sind. Auch

soweit die mit der Wohnungszwangswirtschaft entstandenen Aufgaben von den Gemeinden und Gemeindeverbänden besorgt werden, sind sie ihnen von ihren Ländern auf Vorschlag des Reichs anvertraut. Ebenso sind den Ländern für die Erledigung der Fürsorgeaufgaben, welche in der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 niedergelegt sind, die kommunalen Körper vom Reich vorgeschlagen. Alle diese Fälle bedeuten wenigstens praktisch keine Durchbrechung des Grundsatzes, daß die Ueberantwortung auch der reichsrechtlich behandelten Aufgaben an die kommunalen Körper den Ländern zustehen soll. Da es sich hier stets nur um Vorschläge des Reichs handelt, steht es den Ländern immer noch frei, auch andere Behörden oder Körperschaften mit der Erledigung zu betrauen.

Abgesehen von den genannten Aufgabengebieten, deren Uebernahme durch die kommunalen Körper vom Reich entweder überhaupt nicht oder nur mittelbar beeinflußt wurde, ist aber bei allen anderen von ihm sonstwie geregelten Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände auch die Zuweisung an diese auf seine unmittelbare Einwirkung zurückzuführen.

Zuweilen macht sich allerdings der unmittelbare Einfluß des Reichs auf die Uebernahme von Aufgaben seitens der kommunalen Körper nur schwach bemerkbar. Das Reich beschränkt sich dann darauf, die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Uebernahme gewisser Aufgabengebiete für befugt zu erklären, ohne sie hierzu noch weiter anzuhalten. So ist gemäß Art. 1 Z. 4 der Verordnung über das Inkrafttreten des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt vom 14. Februar 1924 den kommunnalen Körpern anheim gestellt, die im § 4 dieses Gesetzes aufgezählten Einrichtungen und Veranstaltungen der Kinder- und Jugendpflege anzuregen und zu fördern. Ein anderes Beispiel findet sich im Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920, in welchem das Reich u. a. auch den kommunalen Körpern die Befugnis zur Schaffung von Heimstätten gegeben hat. Bei diesen Verwaltungs-

aufgaben ist der unmittelbare Einfluß des Reichs aber dennoch insofern auch praktisch bedeutsam, als die kommunalen Körper zur Uebernahme dieser Aufgaben von Reichs wegen ermächtigt sind, ohne daß die Länder sie ihnen versagen können. Darüber hinaus bleibt es jedoch den Ländern vorbehalten, noch andere Behörden und Körperschaften mit solchen Aufgaben zu betrauen; sie sind auch in der Lage, die den kommunalen Körpern vom Reich gewährte Befugnis zur Uebernahme dieser Aufgaben in eine Verpflichtung zu verstärken. Wenn das Reich sich hier damit zufrieden gegeben hat, die Uebernahme der Aufgaben in das Belieben der Gemeinden und Gemeindeverbände zu stellen, so liegt das daran, weil ein Bedürfnis für deren Bearbeitung nicht überall und allgemein im ganzen Reichsgebiet besteht.

Zumeist tritt der unmittelbare Einfluß des Reichs auf den Umfang des kommunalen Wirkungskreises jedoch in der Form auf, daß das Reich von sich aus die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Behörden zur Uebernahme bestimmter Aufgaben verpflichtet hat. Solche reichsrechtliche Bestimmungen finden sich nicht bloß in der jüngsten Reichsgesetzgebung; schon von Anfang an hat das Reich derartige unmittelbare Eingriffe in die kommunale Verwaltungstätigkeit vorgenommen. Es wurden bereits einige reichsrechtliche Vorschriften gewerbepolizeilicher Art genannt, in welchen das Reich den Ortsgemeinden die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten befohlen hat. Eine andere derartige Verpflichtung aus der Vorkriegsgesetzgebung enthält das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Februar 1875, in welchem die Geschäfte des Standesbeamten regelmäßig dem Vorsteher der Ortsgemeinde oder einem anderen Gemeindebeamten vom Reich anvertraut sind. Auch auf dem Gebiete der Sozialversicherung sind den kommunalen Körpern schon vor dem Kriege durch die Reichsversicherungsordnung und das Angestelltenversicherungsgesetz verschiedene Aufgaben unmittelbar vom Reich aufgebürdet. So ha-

ben insbesondere die Ortsgemeinden und kleineren kommunalen Verbände bei den ihnen angeschlossenen Versicherungsämtern den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter zu stellen; sie sind auch vom Reich dazu bestimmt, die Träger der Krankenversicherung, die Krankenkassen, zu errichten.[66]) In der Nachkriegszeit hat das Reich weiterhin im § 3 des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 die Ortsgemeinden und kleineren kommunalen Verbände zur Mitwirkung bei Aufgaben der Kinder- und Jugendfürsorge in den ihnen angeschlossenen Jugendämtern herangezogen. Durch das Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 ist dann für die kommunalen Körper vom Reich eine Mitwirkung bei den Verwaltungsausschüssen der Arbeits- und Landesarbeitsämter, ja sogar beim Verwaltungsrat und Vorstand der Reichsanstalt vorgesehen. Eine ganze Reihe von Aufgaben sind ferner den Ortsgemeinden oder deren Organen durch die neue Steuergesetzgebung des Reichs mit verpflichtender Wirkung zugedacht worden.[67]) Endlich sei auch noch der allen kommunalen Körpern vom Reich auferlegten Rechtshilfepflicht gedacht, welche sie einer ganzen Reihe anderer Behörden, wie den Versicherungsbehörden, den Fürsorgestellen, den Jugendwohlfahrtsbehörden, den Behörden der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und den Finanzämtern zu leisten haben.

Hat danach das Reich sehr häufig unmittelbar den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Bearbeitung der von ihm geregelten Aufgaben sogar zur Pflicht gemacht, so konnte es doch auch hierbei den Ländern nicht stets jeden Einfluß nehmen. Wenigstens einen gewissen Spielraum mußte es ihnen bisweilen lassen, damit sie den

---

[66]) Soweit die kommunalen Körper auch als Träger der Unfall- und der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung in Erscheinung treten, ist die Zuweisung durch die Länder, nur mittelbar auf den kommunalen Aufgabenkreis eingewirkt, indem es den Ländern die Gemeinden und Gemeindeverbände hierfür lediglich in Vorschlag bringt.

[67]) Näheres im folgenden unter II, 2.

besonderen Verhältnissen in der Organisation ihrer Behörden und kommunalen Körper Rechnung tragen konnten. Daher hat ihnen das Reich häufiger die Berechtigung zuerkannt, jene Aufgaben auch anderen Behörden zuzuweisen. Nach dem Personenstandsgesetz können die Länder auch staatlichen Beamten die standesamtlichen Geschäfte anvertrauen. Ebenso können sie die Versicherungsämter auch staatlichen Behörden angliedern und damit eigene Beamte zu deren Leitung bestimmen. Sie sind ferner befugt, die Aufgaben der Kinder- und Jugendwohlfahrt anstatt kommunalen Behörden den etwa bestehenden staatlichen Wohlfahrtsbehörden zu überweisen.

Mit Rücksicht auf den verschiedenartigen Aufbau der Behörden und Selbstverwaltungskörper in den einzelnen Ländern hat das Reich bisher auch fast nur den Ortsgemeinden und kleineren kommunalen Verbänden solche Befehle zur Uebernahme bestimmter Aufgaben erteilt. Nur im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 hat das Reich außerdem die größeren Gemeindeverbände zur Mitwirkung bei den Landesarbeitsämtern und der Reichsanstalt herangezogen. Soweit jedoch sonst noch die größeren kommunalen Verbände an der Erledigung der reichsrechtlich geregelten Aufgaben teilnehmen, wie bei den Landesjugendämtern, ist das auf landesrechtliche, nicht aber auf reichsrechtliche Bestimmung zurückzuführen.

Alle unmittelbaren Einwirkungen des Reichs auf die kommunalen Körper zur Uebernahme bestimmter Aufgaben, mögen sie ihnen nun bloß anheimgegeben oder zur Pflicht gemacht sein, — und dasselbe läßt sich auch von den mittelbaren Einwirkungen sagen, — sind darauf zurückzuführen, daß die kommunalen Körper für die Erfüllung jener Aufgaben besonders geeignet erschienen. Bisweilen galt es bei der Bearbeitung von Aufgaben, örtliche Interessen zu berücksichtigen, denen man am ehesten durch eine Beteiligung der kommunalen Körper gerecht wurde, wie beispielsweise bei den gewerbepolizeilichen Aufgaben der Gemeinden. Oft war die genaue

Kenntnis der örtlichen Verhältnisse notwendig, weshalb nur die Ueberweisung an die Gemeinden und Gemeindeverbände oder doch die Mitwirkung derselben eine zweckmäßige Erledigung der Angelegenheiten versprach, wie bei der Bekämpfung des Wohnungsmangels und bei den Fürsorgeaufgaben. Häufig sind den kommunalen Körpern auch deswegen vom Reich Aufgaben überwiesen, weil es zu deren Erfüllung an anderen passenden Landes- oder Reichsbehörden fehlte, wie etwa die Bearbeitung der Personenstandsverhältnisse oder die Rechtshilfe gegenüber anderen Behörden. Die Wohlfahrtsaufgaben wurden zudem vielfach schon vor der reichsrechtlichen Regelung von den meisten Gemeinden und Gemeindeverbänden freiwillig innerhalb ihrer Selbstverwaltungstätigkeit bearbeitet. Man denke insbesondere an alle Einrichtungen und Maßnahmen, welche schon früher viele Gemeinden auf dem Gebiete der Jugendwohlfahrt und der Fürsorge für Arbeitslose und Minderbemittelte getroffen hatten. Es lag daher nahe, daß das Reich bei der Regelung dieser Angelegenheiten die schon bestehenden kommunalen Organisationen und Einrichtungen berücksichtigte.

Daß die Zuweisung der genannten Aufgaben an die kommunalen Körper durch das Reich und nicht durch die Länder geschah, war um so eher möglich, weil es sich bei allen diesen Aufgaben um solche Angelegenheiten handelt, an deren Bearbeitung nicht nur in einzelnen Ländern, sondern überall im ganzen Reichsgebiet ein Interesse besteht. Man vergegenwärtige sich insbesondere die Personenstandsverhältnisse, das Wohnungswesen, die Jugendwohlfahrt, die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge, Aufgaben, deren Bearbeitung im ganzen Reiche notwendig ist. Es kommt noch hinzu, daß die Länder die Bearbeitung jener Aufgaben zumeist noch nicht organisiert hatten.

Die in der Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände als solche enthaltenen Eingriffe des Reichs in die Verwaltungsorganisation der

Länder haben bislang zu irgendwelchen Nachteilen nicht geführt. Auf besondere Verhältnisse in einzelnen Ländern wurde bei diesen Maßnahmen des Reichs ja dadurch weitgehend Rücksicht genommen, daß den Ländern häufig die Möglichkeit einer Abänderung eingeräumt ist.

2. Der Einfluß des Reichs auf die kommunale Verwaltungstätigkeit beschränkt sich nun nicht allein auf die Zuweisung von Aufgaben. Ebenso häufig hat das Reich auch hinsichtlich der Art der Bearbeitung der kommunalen Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände eingewirkt. Vor allem auf dem Gebiete der öffentlichen Wohlfahrtspflege, insbesondere des Wohnungswesens, der Jugendwohlfahrt, der Sozialversicherung und der Arbeiterfürsorge hat das Reich die Bearbeitung der Materien bis in die Einzelheiten hinein geregelt. Dieser Einfluß des Reichs auf die Bearbeitung der kommunalen Aufgaben ist um so größer, als die Länder den kommunalen Körpern auch die reichsrechtlich geregelten Aufgaben, deren Ueberweisung ihnen freigestellt ist, fast stets zugeteilt und bei den unmittelbar vom Reich überantworteten Aufgaben von den ihnen häufiger gewährten Abänderungsbefugnissen kaum Gebrauch gemacht haben.

Doch hat sich das Reich bisher im allgemeinen auf den Erlaß gesetzlicher Vorschriften über die von den kommunalen Körpern verwalteten Angelegenheiten beschränkt. Nur ganz selten finden sich Fälle, in denen das Reich auch auf dem Verwaltungswege den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar Vorschriften machen kann. In diesen wenigen Fällen ist denn auch die Verantwortung für die Handlungen der kommunalen Körper den Anweisungsbefugnissen entsprechend auf das Reich abgewälzt. Im allgemeinen aber ist es in Anbetracht des Art. 14 R.V. Sache der Länder, darüber zu entscheiden, ob die einzelnen Aufgaben den kommunalen Körpern zur selbständigen Bearbeitung überlassen werden sollen, oder ob sie dieselben nur unter Anweisungsbefugnis und Verantwortung des Staates zu erledigen haben.

Es handelt sich hier um die Unterscheidung zwischen dem sog. eigenen und dem sog. übertragenen Wirkungskreis, welche von jeher bei den vom Staate den kommunalen Körpern zugedachten Aufgaben gemacht wird. Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und Gemeindeverbände zählt man heute alle selbständig von ihnen verwalteten Angelegenheiten, kurz alle ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten. Zum übertragenen Wirkungskreis der kommunalen Körper gehören dagegen alle diejenigen Aufgaben, welche von ihnen unter Anweisungsbefugnis und Verantwortung des Staates erledigt werden; man nennt sie auch kurz die kommunalen Auftragsangelegenheiten.[68])

Unter den reichsrechtlich geregelten Aufgabengebieten finden sich nun zwar viele Angelegenheiten, welche den kommunalen Körpern als Auftragsangelegenheiten zugewiesen sind. Jedoch sind sie ihnen zumeist von ihren Ländern überantwortet. Dahin gehören beispiels-

[68]) Mit diesen Definitionen stimmen überein Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 65 f.; Kormann, S. 859; Peters, S. 189 f.; vergl. auch Art. 72 der Preußischen Verfassung; nur einige äußere Unterscheidungsmerkmale, ob die Aufgaben im Namen oder Auftrage oder Interesse oder mit den Machtmitteln des Staates oder der kommunalen Körper selbst von den letzteren erfüllt werden, nicht aber den ursächlichen Wesensunterschied erkennen Haenel, S. 136 ff., Rosin, S. 292 ff., Mayer, Verwaltungsrecht, 2. Bd., S. 362, Fleiner, S. 112 ff.; das Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung 78. Bd., S. 72; Haenel, S. 137 f. will zudem als Selbstverwaltungsgebiet der kommunalen Körper nicht allein den eigenen Wirkungskreis ansehen, sondern hierzu auch den übertragenen Wirkungskreis rechnen; nach Schulze, Staatsrecht, 1. Bd., S. 409, und Helfritz, S. 11, umfaßt der eigene Wirkungskreis der Gemeinden, nach ersterem allein, nach letzterem zum Teil, nur die ihnen ursprünglich zukommenden Aufgaben; der gleichen Ansicht wie Schulze ist Preuss, S. 227 ff., der aber noch darüber hinaus außer diesen den Gemeinden ursprünglich eigenen Aufgaben keinen übertragenen Wirkungskreis bei ihnen anerkennt; Neuwiem, S. 8 f., insbesondere Anm. 2 auf S. 8, findet nur einen wirtschaftlichen Unterschied zwischen den beiden Aufgabengebieten der Gemeinden, je nachdem sie nämlich die Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse oder nur solcher lokaler Art zum Gegenstande haben.

weise in Preußen schon von jeher alle reichsrechtlich geregelten polizeilichen Aufgaben, soweit sie von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden erfüllt werden. Ferner sind auch die Aufgaben der Wohnungszwangswirtschaft gemäß § 1 des Wohnungsmangelgesetzes vom 28. Juli 1923 den kommunalen Körpern als Auftragsangelegenheiten ihres Landes, und zwar sogar auf Weisung des Reichs hin aufgebürdet.[69]) In beiden Beispielen unterstehen die Gemeinden und Gemeindeverbände den Anweisungen ihres Landes, das seinerseits auch die Verantwortung für seine Anordnungen übernehmen muß.

Kommunale Auftragsangelegenheiten, welche den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar vom Reich, als Reichsauftragsangelegenheiten, zugewiesen sind, finden sich dagegen nur selten. Derartige reichsgesetzliche Vorschriften sind lediglich in einigen neueren Gesetzen enthalten. Vor allem sind da die Bestimmungen der §§ 22 Abs. 2, 23 R.A.O. zu erwähnen. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können danach im Bedarfsfalle vom Reichsminister der Finanzen Geschäfte der Finanzbehörden übertragen werden. Sie erfüllen insoweit Reichsauftragsangelegenheiten; wie ausdrücklich gesetzlich festgelegt ist, haben die kommunalen Körper bei der Ausübung dieser Tätigkeit den Anweisungen der übergeordneten Reichsfinanzbehörden Folge zu leisten. Außerdem sind in allen jenen Vorschriften Reichsauftragsangelegenheiten enthalten, in welchen das Reich eine Mitwirkung der Vorsteher der kommunalen Körper oder sonstiger kommunaler Vertreter bei solchen Reichsbehörden vorschreibt, die den Anweisungen übergeordneter Stellen unterworfen sind. Dahin gehört die in §§ 23a S. 2, 25 R.A.O. angeordnete Mitwirkung der Vorsteher der Gemeindebehörden oder deren Vertreter bei den Steuerausschüssen für die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Hier muß weiter die in den §§ 51 Abs. 1 Z. 3, 68 Abs. 1 und 4 des Reichsbewertungsge-

---

[69]) Vergl. Peters, S. 190; Stern, S. 18; das Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung 78. Bd., S. 21.

setzes vom 10. August 1925 vorgeschriebene Mitwirkung von Vertretern der Ortsgemeinden oder der übergeordneten Gemeindeverbände bei den Grundwert- und Gewerbeausschüssen genannt werden. Dazu ist hier ferner die Mitwirkung kommunaler Vertreter in den Verwaltungsausschüssen der Arbeits- und Landesarbeitsämter, und endlich auch im Verwaltungsrat und Vorstand der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu erwähnen, soweit diese Behörden die ihnen gemäß § 1 Abs. 2 des Reichsgesetzes vom 16. Juli 1927 vom Reichsarbeitsminister übertragenen Angelegenheiten wahrzunehmen haben. Hier überall ist das Reich in der Lage, diesen seinen Behörden und damit auch den darin mitwirkenden kommunalen Vertretern für ihre Tätigkeit Anweisungen zu erteilen. Unrichtig ist es aber, wenn Peters[70]) auch die Rechtshilfepflicht der kommunalen Behörden in Steuersachen gemäß § 22 Abs. 1 R.A.O. zu den Reichsauftragsangelegenheiten zählen will. Die kommunalen Behörden werden allerdings dabei, wie überhaupt bei allen Rechtshilfesachen gegenüber Reichsbehörden, erst auf deren Weisung hin tätig. Sie sind jedoch in der Ausführung dieser Rechtshilfesachen selbständig gestellt; sie unterstehen in solchen Angelegenheiten nicht, wie in den anderen zuvor genannten Fällen, der Anweisungsbefugnis des Reichs. Während die kommunalen Körper die Reichsauftragsangelegenheiten völlig unter Anweisungsbefugnis und Verantwortung des Reichs erfüllen, geht hier, wie bei allen vom Reiche den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar zugewiesenen Aufgaben, nur der erste Anstoß zur Bearbeitung vom Reiche aus, ohne daß es aber die Bearbeitung derselben zu lenken und zu verantworten hätte.

Die kommunalen Körper werden bei der Erfüllung von Auftragsangelegenheiten als Organe des Staates tätig; da sie bei einer solchen Tätigkeit stets nach den Anweisungen des Staates zu arbeiten haben, sind sie inso-

[70]) Vergl. Peters, S. 214, insbes. Anm. 1.

weit ausführende Stellen des Staates. Bei den Reichsauftragsangelegenheiten werden demgemäß die kommunalen Körper als Reichsorgane für Aufgaben des Reichs tätig. Auch hier handelt es sich also wiederum, da die Gemeinden und Gemeindeverbände ja Institute der Länder sind, um Eingriffe des Reichs in die Verwaltungsorganisation der Länder. Diese direkte Inanspruchnahme der Gemeinden und Gemeindeverbände seitens des Reichs mag immerhin ausnahmsweise bei einzelnen Aufgaben, die im allgemeinen zweckentsprechend von Reichsbehörden wahrzunehmen sind, hingehen. So wird bei außergewöhnlichen Verhältnissen nichts gegen die Zuweisung von Aufgaben der Finanzbehörden an eine einzelne Gemeinde einzuwenden sein. Eine umfassende Umwandlung ganzer kommunaler Aufgabengebiete, die bisher von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden selbständig verwaltet werden, zu Reichsauftragsangelegenheiten müßte aber im Interesse einer richtigen Bearbeitung dieser Aufgaben abgelehnt werden. Den kommunalen Körpern würde bei einer derartigen Umwandlung jede eigene Initiative in der Behandlung der Aufgaben, die bei den oft verschiedenartigen Lebensverhältnissen in den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden für deren richtige Erfüllung sehr vorteilhaft sein kann, vom Reiche genommen. Dazu wäre eine solche Umwandlung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben in Reichsauftragsangelegenheiten um so weniger berechtigt, als das Reich auch durch eine eingehende gesetzliche Regelung eine etwa notwendig werdende Vereinheitlichung in der Bearbeitung einzelner Aufgabengebiete erreichen kann, ohne dabei die kommunalen Körper völlig von sich abhängig zu machen.

Man hat bei den kommunalen Auftragsangelegenheiten zweierlei Arten zu unterscheiden, einmal die, welche vom Staate den kommunalen Körpern als solche, dann die, welche direkt einzelnen kommunalen Organen zur Besorgung übertragen sind. Diese Unterscheidung hat auch praktische Bedeutung. Bei der ersten Art der

Auftragsangelegenheiten haben die kommunalen Körper selbst die Bestimmung darüber, welche ihrer Organe für die Erfüllung jener Aufgaben zu sorgen haben, wenn nicht etwa schon Verfassungsgesetze für die kommunalen Körper durch eine allgemeine Zuständigkeitsregelung eine entsprechende Vorschrift getroffen haben sollten; in den Fällen der zweiten Art geschieht die Bestimmung der kommunalen Organe durch den Staat ohne jeden Einfluß der Gemeinden und Gemeindeverbände und ohne Rücksicht auf eine etwaige allgemeine Zuständigkeitsregelung. Auch bei den Reichsauftragsangelegenheiten lassen sich Fälle beider Art finden. Eine Reichsauftragsangelegenheit, die den kommunalen Körpern als solche zugewiesen ist, liegt bei der Uebertragung von Geschäften der Finanzbehörden vor. Die Sorge für die kommunale Mitwirkung bei den Steuerausschüssen hat das Reich dagegen stets in erster Linie direkt dem Vorsteher oder dem Vorstand der beteiligten Gemeinden oder Gemeindeverbände übertragen. Ein Zweck für die Uebertragung der zuletzt genannten Reichsauftragsangelegenheiten an bestimmte kommunale Organe ist nicht recht ersichtlich. Zur Vermeidung überflüssiger Sonderregelungen wäre es wohl richtiger gewesen, wenn das Reich den kommunalen Körpern selbst stets die Ordnung der Zuständigkeit für die Bearbeitung der Reichsauftragsangelegenheiten überlassen oder sich an die allgemeine Zuständigkeitsregelung gehalten hätte.

III. Betrachtet man die reichsrechtlichen Vorschriften über die verschiedenen Gebiete der kommunalen Verwaltungstätigkeit im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Gemeinden und Gemeindeverbände, so zeigt sich, daß der Einfluß des Reichs auf die Wohlfahrtspflege der kommunalen Körper, die eine Verbesserung der Lebensverhältnisse des Publikums bezweckt, besondere Beachtung verdient.

Das andere große kommunale Betätigungsfeld, das Polizeiwesen, das im Gegensatz zu der Wohlfahrtspflege die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Si-

cherheit zum Gegenstande hat,[71]) ist zumeist der landesrechtlichen Regelung unterworfen. Zwar hat das Reich auch auf diesem Gebiete eine Reihe Gesetze erlassen; doch blieb seine unmittelbare Einwirkung auf die kommunale Polizeiverwaltung trotzdem ziemlich unbedeutend. Weder auf die tatsächliche Zuweisung der polizeilichen Angelegenheiten an die kommunalen Körper, noch auf die Ausgestaltung ihrer Bearbeitungsweise hat das Reich, abgesehen von den wenigen genannten Ausnahmen der direkten Uebertragung einiger Maßnahmen, insbesondere solcher gewerbepolizeilicher Natur, irgendeinen besonderen Einfluß erlangt. Die Reichsgesetze, welche polizeiliche Aufgaben behandeln, erschöpfen sich in einer zumeist nur großzügigen Aufzählung und Abgrenzung der polizeilichen Befugnisse. Das Reich gelangt dabei lediglich insofern zu einer unmittelbaren Einwirkung auf die kommunalen Behörden, als diese die reichsrechtlich festgesetzte Abgrenzung der polizeilichen Befugnisse bei den ihnen von den Ländern übertragenen Aufgaben beachten müssen.

Weiterhin hat das Reich auf die sonstigen kommunalen Aufgaben, welche eine reichsrechtliche Behandlung erfahren haben, wie die Bearbeitung der Personenstandsverhältnisse und die Tätigkeit auf dem Gebiet des Steuerwesens, die weder der öffentlichen Wohlfahrtspflege noch der Polizei zugerechnet werden können, zwar vielfach recht tiefgreifend eingewirkt. Doch bilden diese Aufgaben gegenüber der ganzen übrigen Kommunalverwaltung, insbesondere auch gegenüber der Wohlfahrtspflege, nur einen sehr geringen Bruchteil der kommunalen Tätigkeit. Der unmittelbare Einfluß des Reichs auf jene kommunalen Tätigkeitsfelder ist bereits bei der allgemeinen Erörterung zur Darstellung gekommen. Es wurde gezeigt, daß das Reich die Regelung der Personenstandsverhältnisse den kommunalen Körpern direkt

[71]) Ueber den Unterschied zwischen Polizei und Wohlfahrt vergl. Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 115 ff.; Fleiner, S. 388 ff.; Mayer, 1. Bd., S. 209; Meyer-Anschütz, S. 755; Peters, S. 197 ff.

zur Erledigung übertragen, und daß es für verschiedene Aufgaben steuerlichen Inhalts noch darüber hinaus den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Stellung von Reichsorganen eingeräumt hat.

Im Bereich der öffentlichen Wohlfahrtspflege haben sich aber nun die kommunalen Körper einmal schon von jeher besonders stark betätigt. Dazu hat auch das Reich gerade auf diesem kommunalen Betätigungsfeld in recht wirkungsvoller Weise regelnd eingegriffen. Das Reich ist hier gegenüber den kommunalen Körpern nicht nur bei der allgemeinen Zuweisung gewisser Materien, wie sie bereits dargestellt wurde, stehen geblieben; es hat die wichtigsten Gebiete der öffentlichen Wohlfahrtspflege sogar bis ins einzelne auf ihre Zuteilung an die kommunalen Behörden hin geordnet und weiter auch ihre Bearbeitungsweise besonders eingehend geregelt. Die unmittelbare reichsrechtliche Einwirkung auf die kommunale Wohlfahrtspflege soll daher noch näher erörtert werden.

1. Von den kommunalen Wohlfahrtsaufgaben seien zunächst die Fürsorgeangelegenheiten genannt, welche ihre reichsrechtliche Regelung in der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 gefunden haben. Das Reich hat in dieser Verordnung in kasuistischer Weise eine große Anzahl öffentlicher Wohlfahrtsaufgaben aufgestellt. Es sind im Großen und Ganzen alle wichtigsten Wohlfahrtsangelegenheiten von öffentlichem Interesse erwähnt, welche eine spezielle Behandlung in besonderen Reichsgesetzen nicht erfahren haben. Ihre Bearbeitung duch die Gemeinden und Gemeindeverbände ist allein in den örtlichen Instanzen auf den Einfluß des Reichs zurückzuführen; nur für die örtliche Bearbeitung dieser Aufgaben hat das Reich den Ländern die kommunalen Körper als sog. Bezirksfürsorgeverbände vorgeschlagen. Bisweilen sind zwar auch die Fürsorgeaufgaben, deren Bedeutung und Eigenart Instanzen höherer Ordnung zur Erledigung erfordern, von den Ländern den größeren Gemeindeverbänden als sog. Landesfürsorge-

verbänden überwiesen; so sind beispielsweise in Preußen regelmäßig die Provinzen hierzu berufen. Doch hat das Reich auf die Ueberweisung auch der höheren Instanzen an die kommunalen Körper keinerlei Einwirkung ausgeübt. Die örtliche Erfüllung der Fürsorgeaufgaben ist von den Ländern auf den Vorschlag des Reichs hin zumeist den größeren Stadtgemeinden oder unteren Gemeindeverbänden anvertraut, da die kleinen Einzelgemeinden zu einer ausreichenden und wirtschaftlichen Bearbeitung wohl nicht imstande wären. Dabei geschieht die Bearbeitung jener Wohlfahrtsaufgaben aber nicht ausschließlich durch die kommunalen Körper; das Reich hat ausdrücklich auch der privaten Wohlfahrtspflege jene Aufgaben zur Bearbeitung belassen. Für eine reibungslose und ersprießliche Zusammenarbeit mit dieser haben die kommunalen Körper Sorge zu tragen.

Die kommunalen Körper erledigen die ihnen zur örtlichen Bearbeitung zugewiesenen Fürsorgeaufgaben durch besondere Stellen, die als Wohlfahrtsämter, Fürsorgestellen, Fürsorgebehörden oder auch als Wohlfahrts- oder Fürsorgeausschüsse bezeichnet sind. Trotz der besonderen Kennzeichnung sind diese Stellen in allen Ländern nichts anderes als Abteilungen der allgemeinen Kommunalverwaltung. Zwar besteht reichsrechtlich auch die Möglichkeit, daß die Bearbeitung der Fürsorgeaufgaben durch besondere, von der übrigen Kommunalverwaltung unabhängige Behörden erfolgen kann; den Ländern ist es gestattet, auch besondere öffentliche Körperschaften zur Erfüllung der Fürsorgeaufgaben zu begründen. Eine solche völlige Loslösung der Fürsorgetätigkeit von der allgemeinen Kommunalverwaltung ist aber bisher noch nirgendwo erfolgt. Doch läßt sich immerhin schon in allen Ländern eine gewisse Lockerung der Fürsorgestellen von der übrigen kommunalen Verwaltung feststellen, die auf die reichsrechtliche Ordnung zurückzuführen ist. So hat die vom Reich angeordnete Beteiligung von Vertretern der Fürsorgeberechtigten oder der freien Wohlfahrtspflege bei den Fürsorgeverbänden, welche in

den meisten Ländern bei den örtlichen Fürsorgestellen eingeführt ist, eine Besonderheit gegenüber der übrigen Kommunalverwaltung gebracht. Dazu unterscheidet sich auch durch die vom Reich angeregte besondere Regelung des Verfahrens und der Aufsicht in den Fürsorgesachen, dem alle Länder mehr oder weniger gefolgt sind, die Fürsorgetätigkeit der kommunalen Körper von ihren anderen Verwaltungsaufgaben. Für Streitigkeiten der Fürsorgeverbände in verschiedenen Ländern über die Unterstützung in der Armenfürsorge hat das Reich sogar schon früher durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 eine Reichsinstanz im Bundesamt für das Heimatwesen geschaffen.

2. Ein weiteres reichsrechtlich geregeltes Gebiet der öffentlichen Wohlfahrtspflege, das auch der kommunalen Bearbeitung offensteht, ist das Siedlungswesen. Es handelt sich dabei um jene Gruppe von Reichsgesetzen, durch welche den minderbemittelten Bevölkerungsschichten die Begründung selbständiger landwirtschaftlicher Anwesen oder eigener Heimstätten oder die Beschaffung von Acker- und Gartenland ermöglicht werden soll. Für die kommunale Wohlfahrtspflege kommen hier zwei Reichsgesetze in Betracht, das Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919 und das Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920. Aber nur die im Reichsheimstättengesetz behandelten Aufgaben sind von größerer praktischer Bedeutung für die Kommunalverwaltung;[72]) die kommunalen Körper sind danach durch direkte reichsrechtliche Anweisungen befugt, für bedürftige Familien die vorteilhafte Verschaffung von Wohnhäusern und landwirtschaftlichen oder gärtnerischen Anwesen als Heimstätten zu bewerkstelligen. Dagegen kommen die im Reichssiedlungsgesetz aufgestellten Aufgaben für die kommunalen Körper praktisch kaum in Betracht. Zu Siedlungsunternehmen für die Schaffung selbständiger Siedlungen sind die Gemeinden und Gemeindeverbände von ihren Ländern trotz der reichsrechtlichen Ermäch-

[72]) Vergl. Krüger, S. 11, 36.

tigung heute wohl kaum bestellt. Zumeist sind hierzu privatrechtliche Gesellschaften oder andere Behörden, so in Preußen die Kulturämter, genommen. Es kommt allerdings häufiger vor, daß Selbstverwaltungskörper bei privatrechtlichen Siedlungsgesellschaften beteiligt sind; jedoch bearbeiten sie solche Angelegenheiten nicht in ihrer Eigenschaft als öffentliche Körper.[73]) Die weitere vom Reichssiedlungsgesetz gebotene Aufgabe, Pachtland für landwirtschaftliche Arbeiter bereitzustellen, welche die Länder dem reichsrechtlichen Vorschlag gemäß den Landgemeinden anvertraut haben, ist bisher überhaupt wohl kaum jemals mit besonderem Nachdruck in Angriff genommen worden.[74])

Soweit die kommunalen Körper im Rahmen ihrer öffentlichen Verwaltung Siedlungsaufgaben betreuen, werden sie stets innerhalb der allgemeinen Kommunalverwaltung tätig.

3. Nur eine vorübergehende Bedeutung haben die weiteren Aufgaben, welche die Reichsgesetzgebung zur Bekämpfung des Wohnungsmangels brachte. Das Reich war zu solchen Maßnahmen gezwungen, da die im Kriege und in der ersten Nachkriegszeit darniederliegende Bautätigkeit einen großen Mangel an Wohnräumen herbeigeführt hatte. Doch werden jene Reichsgesetze voraussichtlich in nicht allzu ferner Zeit, wenn genügend Neubauten vorhanden sind, wieder aufgehoben werden, wie das die mehrfach ausgesprochene Befristung ihrer Geltungsdauer zeigt. In Betracht kommen das Wohnungsmangelgesetz vom 26. Juli 1923, das Reichsmietengesetz vom 20. Februar 1928 und das Reichsgesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter vom 17. Februar 1928. Die von der Wohnungsmangelgesetzgebung des Reichs aufgestellten zahlreichen Aufgaben werden, soweit die Erhaltung der bestehenden Wohnräume, die Förderung des Wohnungsbaues und die Zuweisung von Mietwohnungen in Frage steht, von den Behörden der Stadtgemeinden

[73]) Vergl. Ponfick und Wenzel, S. 123 ff.
[74]) Vergl. Ponfick und Wenzel, S. 18.

oder kleineren Gemeindeverbände wahrgenommen, denen sie von den Ländern auf Anregung des Reichs hin übertragen sind. Die infolge der Wohnungszwangswirtschaft entstehenden Streitigkeiten werden jedoch von besonderen Behörden, den sog. Mieteinigungsämtern, bearbeitet. Diese Einigungsämter sind vielfach bei den kommunalen Körpern und sogar dann zumeist entsprechend dem reichsrechtlichen Vorschlag auf Weisung der Länder von ihnen errichtet. Gegenüber der Kommunalverwaltung haben sie aber eine völlig unabhängige Stellung inne; die kommunalen Körper sind an ihrer Arbeit nicht beteiligt.

Bei Erfüllung der eigenen Aufgaben der Wohnungszwangswirtschaft werden die kommunalen Körper durch die sog. Wohnungsämter tätig. Diese Wohnungsämter sind ebenso wie die Wohlfahrtsämter lediglich Dezernate der allgemeinen Kommunalverwaltung. Es handelt sich hier um eine Bezeichnung für eine Abteilung der kommunalen Verwaltungstätigkeit, ohne daß etwa ein rechtlicher Unterschied von der übrigen Kommunalverwaltung bestände.[75]) Das Reich hat zu der kommunalen Bearbeitung von Wohnungsangelegenheiten nur insofern Stellung genommen, als es diese von sich aus unter die Anweisungsbefugnis und Aufsicht der Länder gestellt, sie also zu Auftragsangelegenheiten der Länder gemacht hat.[76])

4. Bei den bisher erörterten kommunalen Wohlfahrtsaufgaben geschieht die Erledigung durch die Gemeinden und Gemeindeverbände stets innerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung. Wenn das Reich dabei auch bisweilen irgendwelche Besonderheiten angebahnt haben mag, die auf eine Absonderung von der allgemeinen Kommunalverwaltung hinzielen, so verbleibt doch stets die Bearbeitung dem allgemeinen Behördenorganismus der kommunalen Körper. Anders ist es mit den nun folgenden

---

[75]) Vergl. Stern, S. 19.

[76]) Vergl. Peters, S. 190; Stern, S. 18; das Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung 78. Bd., S. 21.

reichsrechtlich geregelten Aufgaben der kommunalen Wohlfahrtspflege. Hier sind vom Reiche besondere, von der übrigen kommunalen Verwaltung unabhängige Behörden für die Erledigung der Aufgaben berufen, an denen die kommunalen Körper lediglich beteiligt sind. Die mit der Bearbeitung der nun folgenden Wohlfahrtsaufgaben betrauten Stellen werden ebenfalls als Aemter bezeichnet, ebenso, wie das mehrfach bei den zuvor behandelten Aufgaben vorkommt. Dort bezieht sich jedoch diese Bezeichnung nur auf einzelne Abteilungen der allgemeinen Kommunalverwaltung, die ihnen von den kommunalen Körpern selbst oder den Ländern beigelegt ist. Hier aber werden darunter besondere Behörden verstanden, deren Errichtung unter dieser ausdrücklichen Bezeichnung vom Reiche vorgeschrieben ist.

Als erste derartige Behörde, welche einen eigenen Kreis von öffentlichen Rechten und Pflichten inne haben, hat das Reich durch die Sozialversicherungsgesetzgebung die Versicherungsämter ins Leben gerufen. Ihre Errichtung ist vom Reiche den Ländern überlassen, die nur die Weisung erhalten haben, sie grundsätzlich anderen Verwaltungsbehörden anzugliedern. So sind sie denn von den Ländern auch kommunalen Körpern angeschlossen worden, wie das beispielsweise in Preußen bei den größeren Stadtgemeinden, insbesondere den Stadtkreisen, geschehen ist. Der Zusammenhang dieser Aemter mit der übrigen Kommunalverwaltung besteht aber nur darin, daß der Leiter der Kommunalverwaltung auch Vorsitzender des Versicherungsamtes ist, und daß zu Stellvertretern des Vorsitzenden Kommunalbeamte genommen werden. Andere Berührungspunkte mit der allgemeinen Kommunalverwaltung haben die Versicherungsämter nicht. In ihrer weiteren Zusammensetzung aus Vertretern der Arbeitgeber und Versicherten, in ihrem Verfahren mit dem besonderen Instanzenzug der Oberversicherungsämter, der Landesversicherungsämter und des Reichsversicherungsamtes, ferner in ihrer Beaufsichtigung unterscheiden sie sich von aller sonstigen Kommu-

nalverwaltung. Doch muß man sie immerhin noch als kommunale Behörden ansprechen, da ihre Leitung in Händen kommunaler Beamter liegt. Anders verhält es sich natürlich mit den Versicherungsämtern, die bei staatlichen Behörden errichtet sind, wie beispielsweise in Preußen bei den Versicherungsämtern, die den Landratsämtern angeschlossen wurden. Anders ist es auch mit den Versicherungsämtern, die, wie in Hamburg, als selbständige Behörden bestellt sind. Da in diesen Fällen die Leitung von staatlichen Beamten ausgeht, handelt es sich dabei um staatliche Behörden.[77])

Im einzelnen bearbeiteten die Versicherungsämter gemäß der R.V.O. und dem A.V.G. die Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung einschließlich der Angestelltenversicherung in den örtlichen Instanzen. Ausgenommen sind allein die Versicherung nach dem Reichsknappschaftsgesetz, neugefaßt unter dem 1. Juli 1926, der vor allem die Bergleute unterliegen, und die Arbeitslosenversicherung, die im Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 geregelt ist; die Bearbeitung dieser Angelegenheiten ist anderen Stellen anvertraut. Dabei erfüllen die Versicherungsämter auch nicht alle auf ihrem Gebiete vorkommenden Aufgaben. Neben ihnen sind noch die Versicherungsträger tätig, denen es vor allem obliegt, die Versicherungsbeiträge und Versicherungsansprüche zu verwalten. Die Versicherungsämter werden dagegen vorzüglich als Verwaltungsgerichte bei Streitigkeiten zwischen dem Pflichtigen oder Unterstützungsempfänger und den Trägern, ferner als Verwaltungsbehörde bei der Aufsichtsführung über die Träger und der Auskunftserteilung gegenüber dem Publikum tätig. Es ist bereits erwähnt, daß den kommunalen Körpern von Reichs wegen auch die Errichtung von Versicherungsträgern aufgegeben ist, ja daß sie sogar selbst vom Reiche als solche in Betracht gezogen sind.[78]) Insoweit werden aber die

[77]) Vergl. Hannow, 1. Bd., S. 169ff.; Lippmann, S. 3.

[78]) Vergl. im vorigen unter II 1.

kommunalen Körper anders als bei den kommunalen Versicherungsämtern stets innerhalb der allgemeinen Kommunalverwaltung tätig.

5. Als weitere den kommunalen Körpern angeschlossene, von der allgemeinen Kommunalverwaltung abgesonderte Behörden sind nach dem Kriege auf Veranlassung des Reichs gemäß dem Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 die Jugendämter entstanden. Kraft Gesetzes sind grundsätzlich auch sie besondere Behörden, die selbst Träger von öffentlichen Rechten und Pflichten sind.[79]) Ihre Errichtung ist den kommunalen Körpern vom Reich unmittelbar zur Pflicht gemacht. Um aber leistungsfähige und wirtschaftlich arbeitende Jugendämter zu erzielen, ist den Ländern die Abgrenzung der einzelnen Bezirke überlassen, für die ein Jugendamt bestehen soll.[80]) Diese haben dann dem Zweck ihrer Weisung entsprechend die Bezirke regelmäßig mit den größeren Stadtgemeinden und kleineren Gemeindeverbänden zusammengelegt. Ebenso wie bei den kommunalen Versicherungsämtern wird auch bei den Jugendämtern der Zusammenhang mit der übrigen Kommunalverwaltung nur dadurch gewahrt, daß ihre Leitung kommunalen Beamten obliegt. Darüber hinaus aber haben auch die Jugendämter mit der sonstigen Kommunalverwaltung regelmäßig nichts gemein. Auch sie unterscheiden sich von der allgemeinen Kommunalverwaltung in ihrer weiteren Zusammensetzung, indem sie als Mitglieder noch besondere Personen zuziehen, die vor allem den privaten Vereinigungen der Jugendpflege und den Fachleuten auf dem Gebiete der Jugendfürsorge entnommen sind. Auch die Jugendämter werden dazu nach einem eigens für sie geregelten Verfahren tätig. Endlich unterliegen auch sie regelmäßig der besonderen Aufsicht der Landesjugendämter; diese haben für eine gleichmäßige Erfüllung der den Jugendämtern obliegenden Aufgaben zu

[79]) Vergl. Friedeberg und Polligkeit, S. 30f.; Drewes und Sandré, S. 14.

[80]) Vergl. Friedeberg und Polligkeit, S. 47; Fichtl, S. 15; Drewes und Sandré, S. 29.

sorgen. Doch sind auch die Jugendämter noch als kommunale Behörden anzusehen, da sie ja ebenfalls unter Leitung kommunaler Beamten stehen.[81]) Ausnahmsweise hat das Reich zugelassen, daß die Jugendpflege, wenn es zweckmäßiger erscheint, der allgemeinen Kommunalverwaltung in Wohlfahrtsangelegenheiten angegliedert oder sogar staatlichen Behörden übertragen wird. Ein Anschluß auch der Landesjugendämter an kommunale Körper ist vom Reich nicht bestimmt. Doch sind sie vielfach, so die bisher in Preußen errichteten, den Provinzen angegliedert.

Die Aufgaben, welche die Jugendämter zu erledigen haben, sind im Gesetz im einzelnen genannt. Vor allem haben sie als Pflichtaufgaben Angelegenheiten der Fürsorge für gefährdete Kinder und Jugendliche, als Wahlaufgaben solche der Kinder- und Jugendpflege zu besorgen. Sie betreuen diese Aufgaben zumeist in Zusammenarbeit mit der privaten Jugendpflege und anderen behördlichen Stellen, so den Schulbehörden, Gerichtsbehörden, Polizeibehörden, Gewerbeaufsichtsbehörden usw.[82])

6. Weiter noch als auf den Gebieten der Sozialversicherung und der Jugendpflege ist das Reich neuerdings in der Arbeiterfürsorge gegangen. Das Reich hat hier durch das Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung mit den Landesarbeitsämtern und den Arbeitsämtern ins Leben gerufen. Zunächst handelt es sich auch bei ihnen wie bei den Versicherungs- und Jugendwohlfahrtsbehörden um besondere Behörden mit eigenen Rechten und

---

[81]) A. A. ist anscheinend Behrend, S. 143, der die Jugendämter als staatliche Behörden anspricht.

[82]) Vergl. Behrend, S. 121f.; Friedeberg und Polligkeit, S. 31f., 37f.; Fichtl, S. 8f.; Drewes und Sandré, S. 18, 20; Weyl, S. 23; Wegner, S. 111ff.

Pflichten.[83]) Während aber nun die Versicherungsämter und ebenso die Jugendämter und Landesjugendämter doch noch kommunale Behörden sind oder sein können, hat das Reich die Arbeitsämter und ebenso die Landesarbeitsämter ganz von den kommunalen Körpern getrennt und sie zu Reichsbehörden ausgebildet. Arbeitsämter und Landesarbeitsämter haben mit der kommunalen Organisation und Verwaltung und ebenso mit der Aufsicht über die kommunalen Körper nichts gemein. Sie sind lediglich Glieder oder, wie es eine andere Wendung des Gesetzes umschreibt, Dienststellen der vom Reich für die Arbeiterfürsorge geschaffenen eigenen Behördenorganisation. Das von ihnen einzuhaltende Verfahren ist besonders geregelt; sie unterstehen der besonderen Aufsicht der übergeordneten Behörden und des Reichsarbeitsministers. Wenn die kommunalen Körper zur Wahrung ihrer Belange auch an der Bildung der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter, ferner auch an der Zusammensetzung des Verwaltungsrats und des Vorstands der Reichsanstalt teilnehmen, indem sie zu ihnen Vertreter als vollberechtigte Mitglieder entsenden, so werden diese Vertreter doch nicht als kommunale Verwaltungsbeamte bei ihnen tätig; sie brauchen nicht einmal kommunale Beamte zu sein.

An Aufgaben besorgen die Behörden der Arbeiterfürsorge neben der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung insbesondere noch die Berufsberatung und die Beaufsichtigung über die sonstige nichtgewerbsmäßige Arbeitsvermittlung und Berufsberatung, ferner über die gewerbsmäßige Stellenvermittlung. Hervorgehoben sei noch, daß die Mitwirkung bei der Bildung der genannten Behörden nicht die einzige Tätigkeit ist, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände durch den Einfluß des Reichs auf arbeitsrechtlichem Gebiet ausüben.

---

[83]) Auch die Landesarbeitsämter und die Arbeitsämter sind Behörden; vergl. Weigert u. a., S. 99f.; Fischer, S. 93; Mussfeld, S. 18; Jäger, Neuburger und Adam, S. 86; Stier-Somlo, S. 18.

Auch die Aufgaben, welche den kommunalen Körpern auf Veranlassung des Reichs durch die Sozialversicherung überantwortet sind, liegen größtenteils auf dem Gebiet der Arbeiterfürsorge. Dazu sind auch in der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 Angelegenheiten der Arbeiterfürsorge enthalten, die häufig von den kommunalen Körpern wahrgenommen werden. Diese zuletzt genannten Aufgaben bearbeiten sie aber innerhalb der allgemeinen Kommunalverwaltung.

Der Ueberblick über die reichsrechtliche Regelung der kommunalen Wohlfahrtsaufgaben zeigt, daß das Reich einen überaus großen Einfluß auf diesen wichtigsten Teil der kommunalen Verwaltungstätigkeit hat gewinnen können. Es ist aber auch ferner ersichtlich, daß das Reich mit seinen Regeln eine Entwicklung angebahnt hat, die schließlich auf eine Loslösung wichtiger Gebiete der öffentlichen Wohlfahrtspflege von der allgemeinen Kommunalverwaltung abzielt. Während ursprünglich die Bearbeitung des öffentlichen Wohlfahrtswesens den kommunalen Körpern völlig überlassen war, weisen heute die meisten Gebiete der Wohlfahrtspflege infolge der reichsrechtlichen Anordnungen und Anregungen in der Art ihrer Bearbeitung bedeutsame Besonderheiten gegenüber der allgemeinen Kommunalverwaltung auf. Häufig, so bei der allgemeinen Fürsorge nach der Verordnung vom 13. Februar 1924, bei der Sozialversicherung, der Jugendpflege und der Arbeiterfürsorge, ist neben der Mitwirkung oder Beteiligung der kommunalen Körper eine Hinzuziehung von Vertretern der interessierten Volkskreise zur Bearbeitung vorgeschrieben. Verfahren und Aufsicht der mit der Erledigung dieser Aufgaben betrauten Stellen enthalten vielfach bedeutsame Abweichungen gegenüber der sonstigen Kommunalverwaltung. In der Sozialversicherung, der Jugendpflege und der Arbeiterfürsorge sind bereits auf Einwirkung des Reichs hin besondere Behörden zur Erfüllung derartiger Aufgaben entstanden; die Behörden der Arbeiterfürsorge haben obendrein jeden kommunalen Charakter ver-

loren und sind Reichsbehörden geworden. Die zuvor genannten Behörden sind ferner einem besonderen Instanzenzug eingeordnet, der in der Sozialversicherung und der Arbeiterfürsorge sogar durch eine umfassende Reichsinstanz abgeschlossen wird; und auch in der Jugendpflege hat das Reich die Errichtung einer solchen Reichsinstanz bereits vorgesehen. Ja, sogar in der allgemeinen Fürsorge ist vom Reich schon eine Reichsinstanz, das Bundesamt für das Heimatwesen, geschaffen, dessen Zuständigkeit allerdings noch auf gewisse Fälle der Armenfürsorge beschränkt ist. Die allmähliche Abspaltung wichtigster Aufgaben der öffentlichen Wohlfahrtspflege von der allgemeinen Kommunalverwaltung, die sich in allen diesen Momenten zeigt, wird nach außen hin noch dadurch deutlich veranschaulicht, daß die zur Erledigung berufenen Stellen als Aemter gekennzeichnet sind.

Man erkennt, daß das Reich hier seinen Machtbereich auf Kosten der Kommunalverwaltung zu erweitern gewußt hat. Und zwar ist es gerade die kommunale Selbstverwaltung, welche durch jene reichsrechtlichen Eingriffe eine erhebliche Einbuße erlitten hat. Auf den wichtigsten Gebieten der öffentlichen Wohlfahrtspflege, die doch von jeher den Hauptbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung bildet, sind den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die reichsrechtliche Regelung nunmehr Schranken gesetzt. Ja, auf einzelnen Gebieten, wie im Wohnungswesen und in der Arbeiterfürsorge, wurde die kommunale Selbstverwaltung sogar ganz ausgeschlossen; das Wohnungswesen wurde vom Reich zu einer von den Ländern abhängigen Auftragsangelegenheit erklärt, und die Arbeiterfürsorge ist von ihm größtenteils Reichsbehörden zur Besorgung gegeben. Nun muß zugegeben werden, daß durch die reichsrechtliche Einführung einheitlicher Organisationen im ganzen Reich eine gleichmäßigere Bearbeitung dieser Wohlfahrtsaufgaben ermöglicht ist. Zudem wird sicherlich durch die Errichtung von Spezialbehörden eine bessere Bearbeitung der einzelnen Angelegenheiten möglich sein. Da

ferner bei diesen Behörden eine weitgehende Beteiligung der interessierten Volkskreise erfolgt ist, wird man auch nicht befürchten müssen, daß sie gegenüber der früheren kommunalen Selbstverwaltung weniger gut den besonderen Verhältnissen der einzelnen Fälle Rechnung tragen könnten. Jedoch darf andererseits die reichsrechtliche Regelung nicht dazu führen, daß durch eine allzu weitgehende Zurücksetzung der kommunalen Körper bei der Bearbeitung der Wohlfahrtsaufgaben andere wichtige Gesichtspunkte unberücksichtigt bleiben. Insbesondere birgt die Errichtung besonderer Behörden für die einzelnen Arten der öffentlichen Wohlfahrtspflege die Gefahr in sich, daß eine allzu große Zersplitterung der Verwaltung auf diesem Gebiete Platz greift, die nicht nur Belästigungen für das Publikum mit sich bringt, sondern auch wegen mangelnden Zusammenhangs der einzelnen Verwaltungsstellen der öffentlichen Wohlfahrtspflege deren Ziele oftmals erschweren und gefährden kann. Vor allem darf die letztgenannte Folge einer Zersplitterung in der Organisation der Wohlfahrtsbehörden nicht unterschätzt werden. So werden oftmals im praktischen Leben für dieselben Personen verschiedene Stellen der öffentlichen Wohlfahrtspflege in Betracht kommen. Man denke etwa daran, daß eine Familie, die in Not geraten ist, aus mehrfachen Gründen fürsorgeberechtigt sein kann, oder daß daneben auch deren Kinder der Jugendpflege zuzuführen sind. In derartigen Fällen würde ein planloses Nebeneinanderarbeiten mehrerer Behörden häufig unerquickliche Ergebnisse zeitigen. Grundsätzlich muß daher den kommunalen Körpern die Ausübung des öffentlichen Wohlfahrtswesens, wozu sie in Anbetracht ihrer Stellung im öffentlichen Leben besonders geeignet sind, erhalten bleiben. Und soweit für einzelne Angelegenheiten sich die Errichtung besonderer Behörden als zweckmäßiger erweisen sollte, muß doch den kommunalen Körpern wenigstens deren Leitung verbleiben, da nur so ein ersprießliches Zusammenarbeiten

aller mit öffentlichen Wohlfahrtsaufgaben betrauten Stellen gewährleistet ist.

IV. Alle bisher behandelten reichsrechtlichen Bestimmungen über die kommunalen Aufgaben beziehen sich auf diejenige Tätigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände, welche ihr eigentlicher Daseinszweck ist, auf die Ausübung öffentlicher Verwaltung. Es bleibt noch übrig, zum Schluß kurz jene reichsrechtlichen Vorschriften zu erörtern, in welchen ihnen das Reich Aufgaben staatsrechtlicher Natur zugeteilt hat. Zwei Bestimmungen gibt es, wodurch eine Uebertragung solcher staatsrechtlicher Aufgaben an kommunale Körper von Reichs wegen erfolgt ist; und zwar sind es in beiden Fällen staatsrechtliche Aufgaben für das Reich, welche die kommunalen Körper zu erfüllen haben. Das Reich hat aber nun den kommunalen Körpern diese Aufgaben staatsrechtlicher Natur nicht etwa deswegen gewährt, um sie um ihrer selbst willen an der Bildung des Reichswillens teilnehmen zu lassen; für ihre Beteiligung sind vielmehr andere Gründe maßgebend gewesen. So ist es mit der Hinzuziehung kommunaler Körper bei der Zusammensetzung des Reichsrats; gemäß Art. 63 Abs. 1 R.V. sind die Hälfte der preußischen Stimmen von den Provinzen zu bestellen. Damit sollte aber nicht etwa den preußischen Provinzen eine besondere Vorzugsstellung gegenüber anderen kommunalen Körpern gegeben werden. Der Zweck dieser Vorschrift ist vielmehr der, den Einfluß Preußens im Reichsrat, das als größtes Land die meisten Reichsratsstimmen besitzt, möglichst zu schwächen.[84]) So ist es ferner auch mit der Teilnahme der kommunalen Körper an dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat; gemäß Art. 2 Z. V. 5 und 6 der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 haben die kommunalen Körper vier Vertreter darin zu entsenden. Auch diese Beteiligung der kommunalen Körper am Reichswirtschaftsrat ist nicht deswegen vorgesehen, damit sie als solche bei den Arbeiten desselben mitwirken sollen;

[84]) Vergl. Anschütz, S. 298; Peters, S. 254 ff.

sie sind in jener Verordnung lediglich dem Charakter des Reichswirtschaftsrats entsprechend als Arbeitgeber für ihre Betriebe genannt. Die bisherigen Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern auf staatsrechtlichem Gebiete sind sonach für die letzteren selbst kaum von Bedeutung.

Es ist eine berechtigte Forderung der kommunalen Körper, wenn sie heute eine weitergehende unmittelbare staatsrechtliche Verbindung mit dem Reiche anstreben.[85]) Da das Reich in ständig zunehmendem Maße unmittelbar kommunale Angelegenheiten regelt, ist es nicht mehr als recht, wenn bei der Entstehung solcher reichsrechtlicher Bestimmungen die kommunalen Körper selbst ihre Belange vertreten können. Auch liegt es im Interesse des Reichs, wenn es bei der Regelung kommunaler Angelegenheiten die Erfahrungen und die Sachkunde der kommunalen Körper auf diese Weise unmittelbar sich dienstbar machen kann. Es wäre daher wünschenswert, wenn auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine angemessene Teilnahme an der Bildung des Reichswillens zugestanden würde. Das ist am besten dadurch zu erreichen, daß der Reichsrat, der heute im wesentlichen eine Vertretung der Länder ist, eine Erweiterung in dem Sinne erfahren würde, daß er eine Vertretung aller öffentlichen Gebietskörperschaften bildete.

---

[85]) Vergl. Mulert, Staatsrechtliche Entwicklung des Verhältnisses der Gemeinden zum Reich, Sondergabe der Kölnischen Zeitung: Kommune und Wirtschaft, Köln 1929, S. 10.

# II. Abschnitt.

## Die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse des Reichs über die Gemeinden und Gemeindeverbände.

### § 6. Die Reichskommunalaufsicht.

I. Der Staat muß, damit er wirksam in Erscheinung treten kann, Mittel in der Hand haben, um seinen Willen gegenüber den ihm Gewaltunterworfenen zur Geltung zu bringen. Hierfür genügt es nicht, daß er den ihm Unterstehenden in seinen Gesetzen Vorschriften macht; er muß auch Maßnahmen treffen können, durch welche er diese Vorschriften seinen Gewaltunterworfenen aufzwingen, den Willen dieser nach seinem Willen lenken und ihn darin erhalten kann. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit interessieren solche Maßnahmen des Reichs insoweit, als sie dessen Willen gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar zur Durchführung bringen wollen. Sie sollen in diesem abschließenden Kapitel behandelt werden.

II. 1. Die Gesamtheit aller Maßnahmen des Reichs, welche den Zweck haben, das Verhalten der dem Reiche Unterstellten in Uebereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaß zu setzen oder zu erhalten, nennt man Reichsaufsicht. So definiert Triepel[86]) diesen Begriff, und mit ihm stimmen auch zumeist die anderen Schriftsteller, welche sich hierüber ausgelassen haben, überein.[87])

[86]) Vergl. Triepel, S. 121 und 123.

[87]) Ebenso z. B. Cohn, S. 4ff.; ähnlich Mayer, Verwaltungsrecht, 2. Bd., S. 392 f., der lediglich die Abart der im folgenden gekennzeichneten Untertanenaufsicht nicht kennt; ähnlich auch Haenel, S. 301 f., der allein insofern abweichender Ansicht ist, als er nur die Aufsicht über Behörden und Selbstverwaltungskörper als Aufsicht im spezifischen Sinne bezeichnen will.

Laband und Peters[88]) wollen allerdings als Staatsaufsicht, und demgemäß auch als Reichsaufsicht, nur jene Maßnahmen gelten lassen, welche zur Verwaltungstätigkeit des Staates oder des Reichs gehören; nicht aber sollen hierunter Akte der Rechtsprechung fallen. So führt insbesondere Peters aus, daß die Staatsaufsicht nicht durch Rechtsprechung im materiellen Sinne ausgeübt werden könne. Materielle Verwaltung und materielle Rechtsprechung seien zwei in sich abgeschlossene Gebiete der staatlichen Tätigkeit, die nichts Gemeinsames miteinander hätten. Es gebe zumindest ein Moment, welches die Rechtsprechung von der Verwaltung stets unterscheide, daß nämlich bei der Rechtsprechung der Staat eine überparteiliche Stellung einnehme, von seinen eigenen Interessen abstrahierend lediglich das geltende Recht auf den seiner Entscheidung unterliegenden Fall anwende. Die verfassungsmäßig geschützte Sonderstellung der Richter beruhe gerade darauf, daß diese auch der Staatsverwaltung gegenüber selbständig dastehen sollten. Dieses Unterscheidungsmerkmal, so meint Peters, sei nun auch maßgebend für den Begriff der Staatsaufsicht. Hier zeige sich stets die Interessiertheit des Staates gleichsam als Parteivertreter der Gesamtinteressen gegenüber den Sonderinteressen des Beaufsichtigten. Wo die Gerichte rechtsprechend tätig würden, dort handele es sich nur um die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Aufsichtsführenden und dem Beaufsichtigten, nicht aber um Aufsichtsführung.

Diese Ansicht von Peters ist unrichtig. Zunächst erscheint es zweifelhaft, ob der Unterschied zwischen Rechtsprechung und Verwaltung im materiellen Sinne tatsächlich derart scharf gezogen werden kann, wie es Peters möchte. Jedenfalls dürfte das von ihm gegebene Unterscheidungsmerkmal nicht geeignet sein, diese beiden Gebiete restlos zu trennen. Es ist unerfindlich, weshalb der Staat allein in der Rechtsprechung seine

[88]) Vergl. Laband, Staatsrecht, 1. Bd., S. 110; Peters, S. 218 ff.

eigenen Interessen unberücksichtigt lassen und nur das geltende Recht zur Anwendung bringen soll, nicht aber in der Verwaltung. Auch hier kann doch der Staat ebenso wie dort seine Interessen hintenan stellen und nur die des einzelnen Gewaltunterworfenen zur Richtschnur seines Handelns machen. Auch in der Verwaltung kann der Staat lediglich an das geltende Recht gebunden und keinen Spielraum, kein freies Ermessen bei seiner Tätigkeit haben. Gewiß ist bei der Rechtsprechung infolge der Unabhängigkeit der Richter eine größere Gewähr für ein unparteiisches Handeln des Staates geboten; dieser Umstand schließt aber doch nicht aus, daß der Staat auch in der Verwaltung ohne Rücksicht auf seine Interessen handeln kann. Reicht danach dieses Unterscheidungsmerkmal nicht aus, Rechtsprechung und Verwaltung im materiellen Sinne voneinander klar abzugrenzen, so kommt es weiterhin auch gar nicht einmal hierauf an, um die Frage, ob Staatsaufsicht auch auf dem Gebiete der materiellen Rechtsprechung möglich ist, zu lösen.[89]) Wenn Peters meint, daß Aufsicht nur von einem Individuum geübt werden könne, welches lediglich sein Interesse gegenüber dem Beaufsichtigten zur Geltung bringen wolle, so ist das eine ganz willkürliche Deutung des Wortes „Aufsicht". Mit diesem Ausdruck kann doch auch eine solche Handlung wiedergegeben werden, welche jemand im Interesse eines Dritten oder desjenigen ausübt, dem gegenüber er in Tätigkeit tritt. Ausschlaggebend für den Begriff der Aufsicht ist nicht ihre Form, sondern allein ihr Zweck, das Verhalten der Gewaltunterworfenen in Uebereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaß zu setzen und zu erhalten. Dieser Zweck aber kann sowohl den Akten der Rechtsprechung wie solchen der Verwaltunng inne wohnen. Sicherlich handeln die Gerichte, wenn sie in Aufsichtsangelegenheiten Entscheidungen treffen, häufig zu

[89]) Peters tut Triepel Unrecht, wenn er vielleicht meint, — das muß aus seiner Polemik gegen ihn geschlossen werden —, daß dieser hierauf seine entgegengesetzte Ansicht aufbauen will; vergl. Triepel, S. 140.

dem Zweck, um Streitigkeiten zwischen dem Aufsichtsführenden und dem Beaufsichtigten über die Aufsichtsbefugnisse zu entscheiden; eine gerichtliche Entscheidung kann aber auch, was Peters übersieht, gleichzeitig den Zweck verfolgen, das Verhalten der Gewaltunterworfenen zu regeln. Ja, die rechtsprechende Tätigkeit kann sogar allein der Aufsichtsführung wegen erfolgen, ohne daß überhaupt die Absicht einer Streitschlichtung über die Aufsichtsbefugnisse einer anderen Stelle vorzuliegen braucht. Wenn beispielsweise auf Antrag einer Landtagsfraktion oder eines einzelnen Staatsbürgers der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gemäß Art. 19. R.V. über eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes entscheidet[90]), so hat ein dem Antrag stattgebender Ausspruch nur den Zweck, das Verhalten der Gewaltunterworfenen zu regeln; ein Streit zwischen einer Aufsichtsstelle und dem Beaufsichtigten braucht dabei nicht vorhergegangen zu sein.[91])

2. Nach den verschiedenen dem Reiche Gewaltunterworfenen, welche seiner Aufsicht unterliegen, sind dreierlei Arten der Reichsaufsicht zu unterscheiden.

Das Reich beaufsichtigt einmal unmittelbar seine Untertanen. Man spricht dann von einer Untertanenaufsicht des Reichs.[92]) Diese Art der Reichsaufsicht, welche sich auf natürliche oder juristische Privatpersonen erstreckt, kommt für die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Behörden als öffentlich-rechtliche Körperschaften und Organe nicht in Betracht.

---

[90]) Vergl. z. B. Anschütz, S. 154 f.; Bühler, Reichsverfassung, S. 53; Poetzsch-Heffter, S. 158; Giese, S. 100 f.

[91]) Im Gegensatz zu der Meinung von Laband und Peters stimmen mit der hier vertretenen Ansicht überein Triepel, S. 135 ff., Kiefer, S. 47 f. und 69 ff., Cohn, S. 24 ff. und Hatschek, Staatsrecht, 1. Bd, S. 95 f. und 98 ff.

[92]) Vergl. Triepel, S. 145 f., 149, 155, 269 f.; Cohn, S. 7 ff.

[93]) Vergl. Triepel, S. 46 ff.; Cohn, S. 7; Peters, S. 221; Meyer-Anschütz, S. 939; Haenel, S. 301; Triepel betrachtet die Dienstaufsicht als eine Art der von ihm

Weiterhin übt das Reich innerhalb seines eigenen Behördenorganismus Aufsicht aus; die Gesamtheit dieser Maßnahmen nennt man Dienstaufsicht.[93]) Eine solche Dienstaufsicht des Reichs ist auch gegenüber den kommunalen Körpern oder deren Behörden möglich. Sie findet dann statt, wenn jene sich innerhalb des ihnen unmittebar vom Reich übertragenen Wirkungskreises, also in den Reichsauftragsangelegenheiten, betätigen. Die kommunalen Körper oder deren Behörden sind ja auf diesen Gebieten stets den direkten Anweisungen der übergeordneten Reichsbehörden unterworfen. Sie unterliegen damit insoweit in derselben Weise der Reichsaufsicht wie die nachgeordneten Reichsbehörden selbst. Wenn etwa einer Gemeinde Geschäfte des Finanzamts übertragen werden, so wird sie insoweit gemäß § 23 R.A.O. den Weisungen der übergeordneten Reichsfinanzbehörden ebenso unterstellt wie die Finanzämter des Reichs. Die Gemeinde wird dabei zum Träger des Reichswillens; sie wird, worauf schon im vorigen Kapitel hingewiesen wurde, hier zum Reichsorgan. Andere Fälle, in denen die kommunalen Körper oder deren Behörden der Dienstaufsicht des Reichs unterstehen, sind im vorigen Kapitel bei der Behandlung der Reichsauftragsangelegenheiten aufgezählt worden; es mag hier darauf verwiesen werden.[94])

Dem Reiche sind endlich Aufsichtsbefugnisse über die ihm eingeordneten selbständigen öffentlichen Körper als solche eingeräumt.

Die Aufsichtsbefugnisse des Reichs, welche unmittelbar den Gemeinden und Gemeindeverbänden als selbständigen öffentlichen Körpern gegenüber zur Geltung gelangen, sollen hier unter dem Ausdruck „Reichskom-

sog. „Aemteraufsicht". Diese kann sich einmal gegenüber untergeordneten Organen geltend machen und wird dann von ihm Dienstaufsicht genannt; sie kann aber auch von einem Organ gegenüber einem anderen gleichwertigen ausgeübt werden. Hier kommt es lediglich auf die Aufsichtsbefugnisse des Reichs an, welche gegenüber untergeordneten Körpern zur Anwendung gebracht werden.

[94]) Vergl. im § 5 II 2.

munalaufsicht" zusammengefaßt werden. Die Reichskommunalaufsicht ist also die unmittelbare Aufsicht des Reichs über die kommunalen Körper in deren eigenem Wirkungskreis.

3. Man kann zwei Arten der Reichskommunalaufsicht, — wie überhaupt zwei Arten der Aufsicht des Reichs über die ihm eingeordneten selbständigen öffentlichen Körper als solche, — unterscheiden.

Das Reich kann seine Beaufsichtigungsfunktion gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden innerhalb der Reichskommunalaufsicht einmal in der Weise zur Anwendung bringen, daß es sie im ganzen erfaßt; man kann dann mit Triepel von einer Reichsoberaufsicht sprechen. Oder das Reich tritt kraft seines Aufsichtsrechts direkt mit den einzelnen Kommunalbehörden in Verbindung; diese Art bezeichnet man als unmittelbare Behördenaufsicht.[95]) So findet sich beispielsweise im Reichsgesetz über Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 21. März 1925 ein Fall der Reichsoberaufsicht innerhalb der Reichskommunalaufsicht; wenn hiernach etwa die Beratungsstelle beim Reichsfinanzministerium einer Gemeinde zur Aufnahme eines ausländischen Kredits ihre Zustimmung gibt, so ist das Reich bei dieser Aufsichtshandlung der Gemeinde stets nur als Ganzes, nicht etwa einem einzelnen Gemeindeorgan gegenüber getreten. Andererseits gibt Art. 15 Abs. 2 R.V. Beispiele, für eine unmittelbare Behördenaufsicht des Reichs innerhalb der Reichskommunalaufsicht ab; die Reichsregierung kann danach für die Ausführung von Reichsgesetzen einzelnen Kommunalbehörden allgemeine Anweisungen erteilen und zwecks Ueberwachung der Ausführung unter Umständen Beauftragte zu ihnen entsenden.

Die Reichskommunalaufsicht ist wohl zu unterscheiden von den Dienstaufsichtsbefugnissen des Reichs über die kommunalen Körper und deren Behörden. In den

[95]) Vergl. Triepel, S. 150ff.; Cohn, S. 7.

Fällen der letzteren Art kann das Reich durch seine Aufsicht auf das gesamte Verhalten der kommunalen Körper oder deren Behörden einwirken; diese handeln insoweit nicht mehr selbständig; sie sind zu Trägern des Reichswillens, zu Reichsorganen geworden. Anders ist es dagegen bei der Reichskommunalaufsicht. Hier stehen dem Reich nur einzelne vom Gesetz genau abgegrenzte Aufsichtsbefugnisse gegenüber den kommunalen Körpern oder deren Behörden zu Gebote. Uebt das Reich eine solche Aufsichtsbefugnis auf irgendeinem kommunalen Betätigungsfeld aus, so sind die kommunalen Körper doch im übrigen dabei in ihrem Handeln selbständig gestellt. Die kommunalen Organe führen diese Angelegenheiten trotzdem grundsätzlich nach dem Willen ihrer Körperschaft aus; sie werden dabei nicht lediglich zu Trägern des Reichswillens.

4. Die Reichskommunalaufsicht kann — wie jede Reichsaufsicht — auf dreierlei Art in Tätigkeit treten.

Triepel und vor ihm Kiefer[96]) unterscheiden allerdings nur zwei Funktionen der Beaufsichtigung, die Beobachtungsfunktion und die Berichtigungsfunktion. Diesen beiden fügt aber Cohn[97]) zutreffend noch eine dritte, die von ihm sog. vorbeugende Funktion, hinzu.

Diese dritte Funktion ist, wie Cohn richtig bemerkt, in den beiden zuvor genannten nicht enthalten. Die vorbeugende Funktion erschöpft sich nicht schon im Beobachten; sie greift darüber hinaus in den Wirkungskreis der kommunalen Körper tätlich ein. So hat beispielsweise, falls die Vorschriften des Reichsgesetzes über Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 21. März 1925 anzuwenden sind, die Beratungsstelle im Reichsfinanzministerium bei der Aufnahme eines Auslandskredites durch eine Gemeinde nicht etwa bloß darüber zu wachen, daß hierbei nach bestimmten Richtlinien verfahren wird; sie muß der Gemeinde vielmehr ausdrücklich ihre Zustimmung zu der

---

[96]) Vergl. Triepel, S. 120f.; Kiefer, S. 7f.
[97]) Vergl. Cohn, S. 3f.

Aufnahme eines solchen Kredits erteilen. Nimmt aber etwa der Reichsminister der Finanzen gemäß § 61 F.A.G. Einsicht in die Haushaltspläne einer Gemeinde, so übt er nur ein Beobachtungsrecht aus. Andererseits ist die vorbeugende Funktion auch keine Berichtigung, wie eine solche häufig in der Form der Rechtsprechung vorkommt, so z. B. wenn gemäß § 6 F.A.G. der Reichsfinanzhof oder der Reichsrat eine Kommunalabgabe als nicht vereinbar mit dem Reichsrecht ansieht. Dagegen liegt jedoch wieder eine vorbeugende Funktion der Reichskommunalaufsicht vor, wenn etwa der Reichsfinanzhof oder der Reichsrat gemäß § 5 Abs. 2 F.A.G. die Einführung einer Kommunalsteuer als gesetzwidrig bezeichnen. In dem ersteren Falle treten diese Reichsorgane erst dann in Tätigkeit, wenn eine Handlung der kommunalen Körperschaft nicht ihrem Willen entspricht, während sie im zweiten Falle, bei den vorbeugenden Funktion, bereits vorher die zu erwartende Tätigkeit derselben in die gewünschte Bahn lenken.

Alle drei Funktionen sind in dem von Triepel aufgestellten Begriff der Reichsaufsicht, mithin auch in dem Begriff der Reichskommunalaufsicht enthalten. Sie alle haben den Zweck, das Verhalten der dem Reich Unterstellten, insbesondere der Gemeinden und Gemeindeverbände, in Uebereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaß zu setzen oder zu erhalten.[98])

III. Der grundsätzlichen Regelung in den Beziehungen zwischen Reich, Ländern und kommunalen Körpern entspricht es, daß auch die Kommunalaufsicht in erster Linie von den Ländern ausgeht. Da die Gemeinden und Gemeindeverbände als Gebilde der Länder, nicht als solche des Reichs, anzusehen sind, steht auch den Ländern zunächst die Beaufsichtigung ihrer kommunalen Körper zu. Die Befugnisse, welche sich das Reich auf dem Gebiete der Kommunalaufsicht verschafft hat, tragen also wiederum den Charakter von Ausnahmen.

---

[98]) Vergl. Cohn, S. 4f.

Einige dieser Aufsichtsrechte des Reichs, welche sich unmittelbar auf den selbständigen Wirkungskreis der kommunalen Körper erstrecken, enthält die Reichsverfassung; sie sind allesamt mehr allgemeiner Natur. Die in der Reichsgesetzgebung außerhalb der Verfassung vorkommenden Befugnisse für eine Reichskommunalaufsicht sind dagegen nur für einzelne Gebiete der kommunalen Betätigung gegeben. Man findet solche Bestimmungen sogar schon in der Reichsgesetzgebung, die vor der Reichsverfassung liegt. Die Gesetzgebung nach Erlaß der Verfassung hat weitere derartige Aufsichtsrechte des Reichs geschaffen.

1. Von den hier in Betracht kommenden Bestimmungen der Reichsverfassung sind die bedeutsamsten im Art. 15 Abs. 2 enthalten.

Zunächst gibt Art. 15 Abs. 2 S. 1 R.V. der Reichsregierung das Recht, allgemeine Anweisungen zu erlassen, soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind. Die Reichsregierung kann sich danach also an alle Landesbehörden, nicht nur an die Landeszentralbehörde, sondern auch an die unteren Landesbehörden unmittelbar wenden.[99]) Zu diesen müssen hier auch die Kommunalbehörden gerechnet werden.[100]) In dieser Vorschrift sind nicht etwa nur die Behörden gemeint, welche Landesangelegenheiten erledigen, sondern alle Behörden innerhalb eines Landes, soweit sie nicht schon als Reichsorgane der Dienstaufsicht des Reiches unterliegen. Eine Auslegung dahingehend, daß nur die Behörden gemeint seien, welche Landesangelegenheiten erfüllten, müßte dieses Aufsichtsrecht des Reichs als willkürlich erscheinen lassen; sie könnte ferner dem Zweck dieser Vorschrift, die Ausführung aller Reichsgesetze, wenigstens in gewissem Umfange zu beaufsichtigen, nicht voll Genüge tun.

---

[99]) Vergl. z. B. Anschütz, S. 113; Giese, S. 87; Cohn, S. 12; Hatschek, Staatsrecht, 1. Bd., S. 53 f.

[100]) Ebenso Poetzsch-Heffter, S. 136.

Weiterhin ist die Reichsregierung gemäß Art. 15 Abs. 2 S. 2 R.V. befugt, zwecks Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den unteren Landesbehörden mit Zustimmung der Landeszentralbehörde Beauftragte zu entsenden. Auch hier zählen aus den gleichen Gründen wie bei der zuvor erörterten Vorschrift die Kommunalbehörden zu den unteren Landesbehörden. Die Verfassung gibt mit dieser Bestimmung den Beauftragten des Reichs die Beobachtungsfunktion. Doch erschöpft sich ihre Tätigkeit nicht etwa schon in einer bloßen Kenntnisnahme; die Beauftragten sind auch befugt, von einer Kommunalbehörde alle notwendigen Informationen zu verlangen. Jedoch können sie nicht vorbeugend oder berichtigend in die Wirksamkeit der Kommunalbehörden eingreifen.[101]) In dieser Vorschrift wird dadurch, daß für die Entsendung der Beauftragten an die Kommunalbehörden die Zustimmung der Landeszentralbehörde erforderlich ist, praktisch dem Reiche nicht mehr zugeteilt, als ihm schon das im gleichen Satz dieses Artikels gewährte Aufsichtsrecht über die Landeszentralbehörde selbst gibt;[102]) unrichtig ist es jedoch, wenn Anschütz[103]) meint, daß der Grundsatz, nur mit den Ländern als solchen unmittelbare Beziehungen anzuknüpfen, in dieser Bestimmung keine Durchbrechung erfahre.

Weitere Kommunalaufsichtsrechte gewähren dem Reiche unter Umständen auch die Art. 18 Abs. 7 und 19 Abs. 1 R.V., und zwar hier in der Form der richterlichen Aufsicht. Nach der erstgenannten Bestimmung entscheidet bei Streitigkeiten über die Vermögensauseinandersetzung anläßlich der Aenderung des Gebiets von Ländern oder der Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof. Der gleiche Gerichtshof entscheidet nach der anderen

---

[101]) Vergl. z. B. Triepel, S. 117; Cohn, S. 14f.; Anschütz, S. 115.
[102]) Vergl. Cohn, S. 14.
[103]) Vergl. Anschütz, S. 113.

Bestimmung auf Antrag einer Partei über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, falls in diesem Lande selbst kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht. In beiden Fällen können die kommunalen Körper, in dem letzteren auch die Kommunalbehörden, eine Parteistellung einnehmen.[104]) Die dem Reichspräsidenten im Art. 19 Abs. 2 R.V. zugesprochene Vollstreckungsbefugnis eines Urteils des Staatsgerichtshofs steht diesem jedoch nur gegenüber den Ländern, nicht auch gegenüber den kommunalen Körpern oder deren Behörden zu.[105]) Die Reichsverfassung hat im Art. 48 Abs. 1 dem Reichspräsidenten nur einen Vollstreckungszwang gegen die Länder, nicht auch gegen die kommunalen Körper und die Kommunalbehörden gegeben; bei den letzteren sind erforderlichenfalls die allgemeinen Bestimmungen über die Zwangsvollstreckung von Urteilen anzuwenden.

Erwähnt sein mag ferner noch, daß Art. 84 Z. 2 R.V. dem Reiche die Befugnis gibt, durch einfache Gesetze sich in gewissem Umfange Kommunalaufsichtsrechte auf dem Gebiete der Finanzen beizulegen; es kann durch Gesetz Vorschriften über die Einrichtung und die Befugnisse der mit der Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsabgabengesetze betrauten Behörden treffen. Diese Bestimmung bezieht sich nicht etwa nur auf die eigenen Reichsbehörden; insoweit übt das Reich Dienstaufsicht aus, die, da sie selbstverständlich ist, hier nicht besonders hervorgehoben zu werden brauchte. Diese Ermächtigung muß sich auch auf die Behörden der eingeordneten öffentlichen Körper und so auch auf die Kommunalbehörden als solche beziehen. Das Reich vermag demnach auf Grund dieser Vorschrift sich Kommunalaufsichtsrechte zu verschaffen. Art. 84 Z. 2 R.V. hat jedoch, soweit die Steuern in Betracht kommen, durch § 8 R.A.O. einen großen Teil seiner Bedeutung verloren; das Reich hat

---

[104]) Vergl. z. B. Cohn, S. 26; Anschütz, S. 154; Bühler, Reichsverfassung, S. 53; Poetzsch-Heffter, S. 155, 158; Giese, S. 100, 101.

[105]) Vergl. z. B. Anschütz, S. 158; Giese, S. 104; die Reichsgerichtsentscheidung 104. Bd, S. 427.

die Steuern, soweit sie ganz oder zum Teil zu seinen Gunsten erhoben werden, in eigene Verwaltung genommen und übt also insoweit jetzt nur noch Dienstaufsicht aus.[106]) Dennoch ist die Möglichkeit, daß das Reich auch hinsichtlich der Steuern Kommunalaufsichtsrechte einführt, nicht völlig ausgeschaltet; soweit Reichsgesetze Kommunalabgaben regeln, wie das hinsichtlich der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuern durch das Reichsbewertungsgesetz vom 10. August 1925 geschehen ist, und weiterhin vielleicht demnächst durch die geplanten Steuervereinheitlichungsgesetze noch eingehender geschehen wird, kann sich das Reich solche Rechte noch verschaffen.

2. Die Kommunalaufsichtsrechte des Reichs, welche aus den Gesetzen vor Erlaß der Reichsverfassung herrühren, sind zum Teil infolge der veränderten Verhältnisse schon wieder aufgehoben worden, so vor allem die Befugnisse, welche in der früheren Steuer- und Kriegsgesetzgebung enthalten waren.

Die aus jener Zeit noch übriggebliebenen Kommunalaufsichtsrechte des Reichs finden sich einmal in den Gesetzen, welche gesundheitspolizeiliche und damit verwandte Gebiete regeln. So hat gemäß § 41 Abs. 2 des Reichsgesetzes betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. Juni 1900 der Reichsminister des Innern oder ein von ihm bestellter Kommissar, wenn zur Bekämpfung von Krankheiten Maßregeln erforderlich sind, welche die Gebiete mehrerer Länder betreffen, in dringenden Fällen das Recht, die einzelnen Landesbehörden, darunter auch die Kommunalbehörden, unmittelbar mit Anweisungen zu versehen. Nach § 42 dieses Gesetzes ist ferner das Reichsgesundheitsamt, wenn in einer Ortschaft der Ausbruch einer gemeingefährlichen Krankheit festgestellt ist, sofort auf dem kürzesten Wege, also häufig auch von einer Kommunalbehörde, zu benachrichtigen. Das Reichsgesetz betr. die Bekämpfung

---

[106]) Vergl. Cohn, S. 19f.; Anschütz, S. 376; Poetzsch-Heffter, S. 348.

der Reblaus vom 6. Juli 1904 enthält im § 15 Abs. 2 eine dem § 41 Abs. 2 des vorgenannten Gesetzes entsprechende Bestimmung. Ebenso enthält auch das Viehseuchengesetz vom 26. Juni 1909 im § 4 Abs. 3 eine derartige Vorschrift. Noch weiter geht das Reichsgesetz betr. Maßregeln gegen die Rinderpest vom 7. April 1869; nach § 12 dieses Gesetzes kann der Reichsminister des Innern oder ein von ihm bestellter Kommissar erforderlichenfalls den Behörden des beteiligten Landes, also auch dessen Kommunalbehörden, unmittelbar Anweisungen geben.

Weiterhin sind aus der früheren Zeit einige Kommunalaufsichtsrechte des Reichs richterlicher Art zu nennen. Da ist zunächst die Aufsicht hervorzuheben, welche das Bundesamt für das Heimatwesen nach dem Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 auch über Gemeinden oder Gemeindeverbände ausüben kann; wenn sich ein kommunaler Fürsorgeverband mit dem Fürsorgeverband eines anderen Landes über die Unterstützungspflicht in der Armenfürsorge streitet, so entscheidet darüber das Bundesamt. Ferner muß hier erwähnt werden, daß nach der Sozialversicherungsgesetzgebung das Reichsversicherungsamt über die kommunalen Versicherungsämter dadurch eine richterliche Kommunalaufsicht ausübt, daß es deren Beschluß- und Spruchtätigkeit überprüft.

Cohn[107]) ist der Ansicht, daß die Kommunalaufsichtsrechte des Reichs, wie überhaupt alle seine Aufsichtsrechte, die sich in den Bereich der Länder hinein erstrecken, soweit sie aus der Zeit vor Erlaß der Reichsverfassung stammen, aufgehoben seien. Er erwähnt dabei ausdrücklich allerdings nur einige der zuerst genannten Fälle von Reichsaufsicht auf gesundheitspolizeilichem Gebiete. Hierzu meint er, die Verfassung habe die in die Organisation der Länder eingreifenden Reichsaufsichtsbefugnisse erschöpfend aufzählen wollen. Art. 178 Abs. 2 S. 1 R.V., der vorschreibe, daß die Gesetze und Verordnungen nur soweit in Kraft blieben, als ihnen die Ver-

[107]) Vergl. Cohn, S. 30.

fassung nicht entgegenstehe, müsse hier Platz greifen. Dem kann jedoch nicht beigepflichtet werden. Nach dem Wortlaut des Art. 14 R.V. muß man, wie auch Cohn selbst zugibt, annehmen, daß die Bestimmungen der früheren Gesetze, welche eine reichseigene Verwaltung vorsehen, nicht außer Kraft getreten sind. Reichseigene Verwaltung und Reichskommunalaufsicht haben aber das gleiche Ziel gemeinsam, die Befugnisse der Länder zu beschneiden. Wenn also, so wird man doch folgern müssen, die Verfassung die früheren reichseigenen Verwaltungsbefugnisse nicht außer Kraft setzen wollte, dann wollte sie auch sicherlich nicht die früheren Kommunalaufsichtsrechte des Reichs aufheben; denn diese schmälern ihrem Wesen nach doch den Tätigkeitsbereich der Länder in bedeutend geringerem Maße als jene. Wenn Cohn diesem Gedankengang entgegen meint, daß sich die Verfassung im Art. 14 alles zu eigen gemacht habe, was die frühere Reichsgesetzgebung an Erweiterung der Reichsgewalt in dieser Hinsicht bestimmt hätte, so dürfte er damit wohl mehr in den Art. 14 R.V. hineingedeutet haben, als wirklich in ihm ausgedrückt werden sollte.

3. Die kommunalen Aufsichtsrechte, welche das Reich nach Erlaß der Reichsverfassung erhalten hat, verdanken in erster Linie finanziellen Gründen ihre Entstehung; sie liegen daher auch vorwiegend auf finanziellem Gebiete.

So geben die §§ 5, 6 F.A.G. dem Reich die richterlichen Aufsichtsbefugnisse, durch eine Entscheidung des Reichsrats oder des Reichsfinanzhofs die Einführung verbotener kommunaler Abgaben zu verhindern oder bereits bestehende rechtswidrige kommunale Abgaben aufzuheben. Die Vorschrift des § 38 Abs. 5 F.A.G. gewährt dem Reiche ebenfalls ein richterliches Kommunalaufsichtsrecht, indem hier die Ueberprüfung der kommunalen Zuschläge zur Grunderwerbsteuer des Reichs im allgemeinen den Reichsfinanzbehörden zugewiesen ist. Besondere Beachtung verdienen weiterhin die Bestimmungen

des § 61 F.A.G., wonach dem Reichsminister der Finanzen und den von ihm beauftragten Behörden ein unmittelbares Beobachtungsrecht über die Kommunalsteuern und zwecks Durchführung des Finanzausgleichs auch über die Haushaltspläne und Jahresrechnungen der kommunalen Körper zusteht. Nach der Verordnung über Finanzstatistik vom 25. Juli 1927 sind die Gemeinden und Gemeindeverbände zudem vorläufig sogar verpflichtet, dem Reichsminister in regelmäßigen Zeitabständen genau umrissene Auskünfte über ihre gesamte Finanzwirtschaft zu erteilen.[108]) Ein wichtiges Kommunalaufsichtsrecht des Reichs ist endlich durch das Reichsgesetz über Aufnahme von Auslandskrediten durch Gemeinden und Gemeindeverbände vom 21. März 1925 eingeführt worden. Zur Aufnahme ausländischer Kredite und zur Uebernahme von Bürgschaften oder Stellung von Sicherheiten für solche Kredite bedürfen die kommunalen Körper der Zustimmung der beim Reichsfinanzministerium eingerichteten Beratungsstelle.[109]) Zuletzt mag noch kurz erwähnt sein, daß auch das am 31. März 1926 außer Kraft getretene Reichsgesetz zur Sicherung einer einheitlichen Regelung der Beamtenbesoldung vom 21. Dezember 1920 mehrere unmittelbare Aufsichtsrechte des Reichs über die Gemeinden und Gemeindeverbände vorsah.[110])

Die nach Erlaß der Reichsverfassung ergangenen Bestimmungen, welche dem Reiche Kommunalaufsichtsrechte geben, sind wohl zum größten Teil, wenn nicht gar alle, durch einfache Reichsgesetze zustande gekommen. Die Verfassung hat aber, wie das gezeigt ist, nur ausnahmsweise dem Reiche Kommunalaufsichtsrechte zustanden, während sie ja regelmäßig nicht in den Bereich der Länder eingreift. Sind nun vielleicht jene Bestimmungen deswegen verfassungswidrig? Oder genügt etwa zur Schaffung von Kommunalaufsichtsrechten des Reichs schon ein einfaches Reichsgesetz? Sicher ist,

---

[108]) Vergl. Näheres im § 4 II 1 f.
[109]) Vergl. hierzu das im § 4 IV Gesagte.
[110]) Vergl. hierzu § 3 III 2 a.

daß Art. 84 Z. 2 R.V. für seinen Bereich die Schaffung von Kommunalaufsichtsrechten des Reichs durch ein einfaches Gesetz zuläßt. Darüber hinaus gibt aber die Verfassung keine ausdrückliche Antwort auf diese Frage. Jedoch gestattet auch hier der schon einmal erwähnte Art. 14 R.V. eine sichere Beantwortung derselben. Dieser läßt es zu, daß das Reich in seinem Gesetzeskreise durch ein einfaches Gesetz eigene Verwaltung einführen kann. Wenn aber nun ein Verwaltungsgebiet den Ländern danach durch ein einfaches Gesetz vom Reich entzogen werden kann, so wird man daraus mit Cohn[111]) den Schluß ziehen müssen, daß das Reich auch durch Aufsichtsrechte in den Bereich der Länder eindringen, also auch seine Kommunalaufsichtsrechte durch ein einfaches Gesetz erweitern kann, da eine reichseigene Verwaltung immer noch schärfer in den Tätigkeitsbereich der Länder einwirkt, als ein bloßes kommunales Aufsichtsrecht des Reichs.

Selbstverständlich kann das Reich nur innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz die Kommunalaufsichtsrechte durch einfache Reichsgesetze erweitern. Darüber hinaus ist für die Schaffung solcher Rechte natürlich ein verfassungsänderndes Reichsgesetz notwendig, ebenso wie für jede andere über die Verfassung hinaus gehende Kompetenzerweiterung des Reichs.

IV. Der Ueberblick zeigt, daß das Reich den Grundsatz, nicht unmittelbar in die Verhältnisse der den Ländern eingeordneten kommunalen Körper einzugreifen, auch auf dem Gebiete der Aufsicht häufiger durchbrochen hat. Doch darf der direkte Einfluß, den das Reich bisher durch seine kommunalen Aufsichtsrechte hat erlangen können, nicht überschätzt werden.

Ein guter Teil dieser Befugnisse hat keine sehr große praktische Bedeutung. Das gilt zunächst einmal von allen Bestimmungen der Reichsverfassung, welche eine Reichskommunalaufsicht ermöglichen. So ist es nicht

[111]) Vergl. Cohn, S. 28 f.

nur mit den allgemeinen Anweisungen und der Entsendung von Beauftragten an kommunale Behörden nach Art. 15 Abs. 2 R.V.; auch mit der richterlichen Aufsicht des Reichs gemäß den Art. 18 Abs. 7, 19 R.V. verhält es sich nicht anders. Dazu ist das Recht des Reichs, Beauftragte zu entsenden, noch dadurch auf das empfindlichste eingeschränkt, daß hierzu stets die Zustimmung der Landesregierung erforderlich ist. Fernerhin sind die Aufsichtsrechte des Reichs auf gesundheitspolizeilichem Gebiete ebenfalls recht eingeengt. Insbesondere sind die dem Reich im Gesetz betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten, ferner im Viehseuchengesetz und im Gesetz zur Bekämpfung der Reblaus gewährten Rechte zur Anordnung direkter Maßregeln nur insoweit sie die Gebiete mehrerer Länder betreffen und die in dem erstgenannten Gesetze enthaltenen Rechte dem Reich auch nur bei Dringlichkeit gegeben.

Größere praktische Bedeutung für das Reich haben allerdings die nach dem Kriege entstandenen Kommunalaufsichtsbefugnisse auf finanziellem Gebiete. Doch ist hier der Einfluß des Reichs dadurch mehrfach geschmälert, daß den Ländern die Möglichkeit gegeben wurde, jene Kommunalaufsichtsbefugnisse des Reichs auszuschalten. So kann die Ueberwachung durch das Reich bei den kommunalen Zuschlägen zur Grunderwerbsteuer von den Ländern dadurch ausgeschlossen werden, daß sie das Rechtsmittelverfahren auf eigene Behörden übertragen. Auch die Aufsicht des Reichs über die Zulassung ausländischer Kommunalkredite kann von den Ländern verhindert werden, wenn sie selbst durch Gesetz eine gleichartige Aufsicht über ihre kommunalen Körper einführen. Bei den richterlichen Aufsichtsbefugnissen des Reichs nach den §§ 5, 6 F.A.G. ist endlich eine Mitwirkung der Länder vorgesehen, um so eine direkte Ueberprüfung der kommunalen Abgaben durch die Reichsorgane unmöglich zu machen; diese haben nach ihrem Ermessen die kommunalen Steuerordnungen, deren Uebereinstimmung mit dem Reichsrecht ihnen zweifel-

haft erscheint, dem Reichsminister der Finanzen mitzuteilen und bei Meinungsverschiedenheiten die Interessen der kommunalen Körper vor dem Reichsrat oder dem Reichsfinanzhof zu vertreten.

Von den in der Vorkriegszeit entstandenen Bestimmungen gewähren allein die Befugnisse auf dem Gebiete der Rechtsprechung, welche dem Bundesamt für das Heimatwesen und dem Reichsversicherungsamt eingeräumt sind, dem Reiche eine sowohl praktisch wichtige wie von den Ländern unbeschränkbare Aufsichtsführung über die kommunalen Körper. In der Nachkriegszeit haben dann noch die im § 61 F.A.G. und in der Verordnung über Finanzstatistik gegebenen Vorschriften dem Reich auch auf dem Gebiete der Verwaltung eine recht tiefgreifende und unbeschränkbare Kommunalaufsicht verschafft. Die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach der Verordnung über Finanzstatistik zu erteilenden Auskünfte werden zwar durch die Länder dem Reichsminister der Finanzen zugeleitet, um auch hier einen direkten Verkehr zwischen Reichsbehörden und kommunalen Behörden zu vermeiden; doch hat diese Vermittlung der Länder lediglich die Bedeutung einer Zuammenstellung und Ordnung des von allen kommunalen Körpern einlaufenden Materials; eine vorherige dem Ermessen der Länder überlassene Bearbeitung des Materials ist ausgeschlossen.

## § 7. Schluss.

Es ist gezeigt worden, daß das Reich seit seinem Bestehen nach und nach immer mehr kommunale Angelegenheiten seiner Regelung unterworfen hat. Die Entstehung dieser Bestimmungen, in welchen das Reich ohne Rücksicht auf die Länder unmittelbar mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden Beziehungen angeknüpft hat, liegt zutiefst darin begründet, daß sich immer wieder Bestrebungen geltend machten, die auf eine Stärkung der Reichsgewalt und damit auf eine allmähliche Umbildung des Reichs zu einem Einheitsstaat hinzielen. Man findet deswegen auch solche Vorschriften vor allem häufig in der Gesetzgebung der Nachkriegszeit, da seitdem diese Bestrebungen besonders stark hervortreten.

Die dadurch bisher schon herbeigeführte Einbeziehung zahlreicher kommunaler Angelegenheiten in den Regelungsbereich des Reichs hat sich größtenteils bewährt. Es ist insbesondere zur Darstellung gekommen, daß die reichsrechtlichen Vorschriften über die Zulassung zur Beamtenlaufbahn und über die Rechte und Pflichten der Beamten auch im Hinblick auf die Kommunalbeamten gebilligt werden können. Es ist ferner dargetan worden, daß die Regelung des öffentlichen Abgabewesens, auch soweit dabei die kommunalen Finanzen in Betracht kommen, nach dem Kriege vom Reich übernommen werden mußte. Endlich wurde gezeigt, daß die direkte Ordnung kommunaler Aufgaben durch das Reich regelmäßig eine einfachere, wirtschaftlichere und bessere Verwaltung verspricht. Doch hat die Erörterung der unmittelbaren Beziehungen des Reichs zu den kommunalen Körpern auch ergeben, daß die bisherige reichsrechtliche Regelung kommunaler Verhältnisse im einzelnen manche Nachteile aufweist. Namentlich mußte mehrfach, so bei Darstellung der reichsrechtlichen Einwir-

kung auf die kommunalen Finanzen und Aufgaben, darauf hingewiesen werden, daß das Reich, um seinen Machtbereich zu vergrößern, die kommunalen Selbstverwaltungsrechte geschmälert hat. Im Interesse des ganzen staatlichen Lebens, insbesondere im Interesse einer ersprießlichen Verwaltungsarbeit liegt es aber, wenn die kommunalen Körper als weitgehend selbständige und selbstverantwortliche Verwaltungsstellen erhalten bleiben.

Alle künftigen Bestrebungen, die öffentliche Verwaltung zu Gunsten des Reichs noch mehr zu vereinheitlichen, müssen daher, soweit dabei kommunale Verhältnisse berührt werden, von dem Gedanken getragen sein, daß eine Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht eintreten darf. Gerade im Sinne einer schnelleren Fortentwicklung des Reichs zum Einheitsstaat liegt es, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände mit möglichst weitgehenden Selbstverwaltungsrechten ausgestattet werden. Werden so die Nachteile, welche mit einer allzugroßen Zentralisierung der öffentlichen Verwaltung verbunden sind, durch das Dasein starker Selbstverwaltungskörper vermieden, dann dürfte die Idee des Einheitsstaates auch in den Kreisen mehr Anklang finden, die ihr bisher noch widerstreben.

Damit bei künftigen Verwaltungsreformen die kommunalen Belange besser gehütet werden, ist es, wie Mulert mit Recht verlangt, erforderlich, daß die kommunalen Körper an der staatsrechtlichen Willensbildung des Reichs angemessen beteiligt werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Forderung nach einer angemessenen Vertretung der kommunalen Körper im Reichsrat zugestimmt werden muß. Weiterhin sind aber auch die anderen Forderungen Mulerts nach Einrichtung einer Kommunalabteilung im Reichsministerium des Innern und Bildung eines kommunalen Ausschusses im Reichstag zu unterstützen.[112]) So wäre die Sicherheit

[112]) Vergl. Mulert, Staatsrechtliche Entwicklung des Verhältnisses der Gemeinden zum Reich, Sondergabe der Kölnischen Zeitung: Kommune und Wirtschaft, Köln 1929, Seite 9 f.

gegeben, daß die kommunalen Interessen bei künftigen Reformen im Reich ausreichend vertreten würden.

Ein deutscher Einheitsstaat, aufgebaut auf lebenskräftige Selbstverwaltungskörper, wofür die Gemeinden und Gemeindeverbände ihrer Bestimmung nach in erster Linie in Betracht kommen, muß letztes Ziel aller Verwaltungsreformen sein.

# Lebenslauf.

Ich, Alfons Bresser, Sohn des Kaufmanns August Bresser und seiner Ehefrau Anna geb. Kleeschulte, katholischer Religion, bin am 25. September 1903 in Borken (Westf.) geboren. Am 6. März 1922 erhielt ich an dem Gymnasium in Gaesdonck bei Goch (Rhld.) das Reifezeugnis. Ich studierte dann an den Universitäten in Freiburg (Breisgau) und in Münster (Westf.) Rechtswissenschaft, und zwar in Freiburg drei Semester, vom Sommerhalbjahr 1922 bis zum Sommerhalbjahr 1923 einschließlich, und in Münster vier Semester, vom Winterhalbjahr 1923/24 bis zum Sommerhalbjahr 1925 einschließlich. Am 3. und 5. Dezember 1925 bestand ich vor der Prüfungskommission des Oberlandesgerichts in Hamm (Westf.) die erste juristische Staatsprüfung. Danach erledigte ich meinen Vorbereitungsdienst und stehe nunmehr vor der zweiten juristischen Staatsprüfung. Am 20. Februar 1930 unterzog ich mich der mündlichen Doktorprüfung.